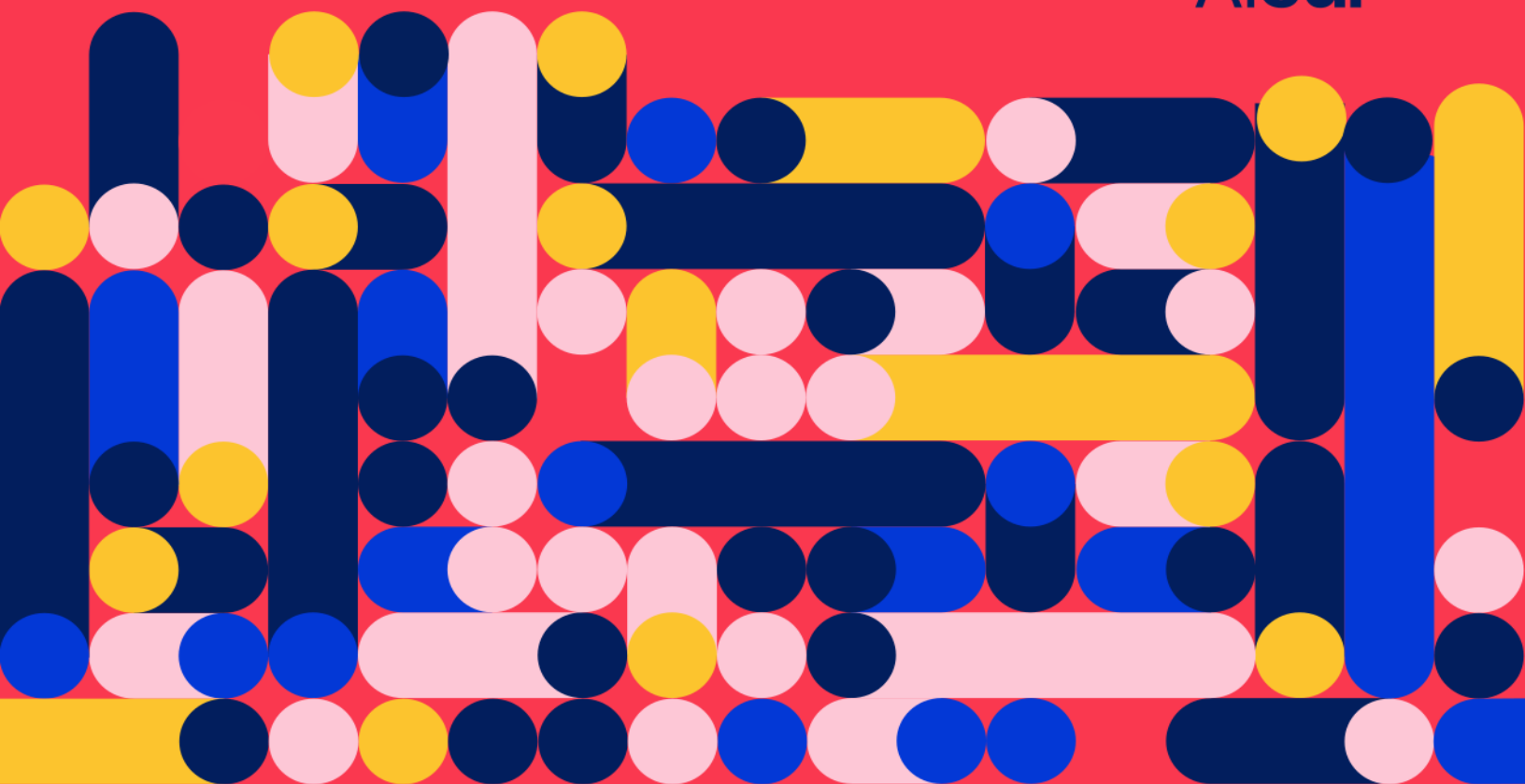


La desinformación y la pandemia

Una perspectiva de DDHH

AlSur



Este documento fue hecho para contribuir como artículo inicial a la discusión organizada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en septiembre de 2020.

Al Sur es un consorcio de organizaciones que trabajan en la sociedad civil y en el ámbito académico en América Latina y que buscan con su trabajo conjunto fortalecer los derechos humanos en el entorno digital de la región. Para más información sobre Al Sur y sus miembros, visite <https://www.alsur.lat/>

Autoría: **Ramiro Álvarez Ugarte** (consultor para Al Sur) – Agosto de 2020

Este trabajo se distribuye con licencia [Reconocimiento 4.0 Internacional \(CC BY 4.0\)](#)



Esto significa que usted es libre de:

- **Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato
- **Adaptar** — remezclar, transformar y crear a partir del material para cualquier finalidad, incluso comercial

(El licenciador no puede revocar estas libertades mientras cumpla con los términos de la licencia).

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento** — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
- **No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

Acceda a una copia completa de la licencia en:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.es>

Tabla de contenidos

Introducción.....	4
A. Contexto: desinformación, pandemia y la crisis epistémica de la democracia	5
B. Estándares internacionales: emergencia y derechos.....	12
C. Dilemas y desafíos de la desinformación en cuestiones de salud pública.....	17
D. Posibles recomendaciones.....	26
1. A los Estados de la OEA.....	26
2. A las empresas intermediarias.....	28
3. A la comunidad científica.....	29
4. A los medios de comunicación y periodistas.....	29
5. A los verificadores.....	30

Introducción

Desde la elección presidencial de Estados Unidos en 2016, la desinformación constituye una preocupación creciente en muchos países del mundo.¹ La sensación es que el caótico debate público que Internet posibilita puede ser aprovechado por actores maliciosos para interferir —especialmente— en procesos electorales. La desinformación no es, por supuesto, un fenómeno reciente. Sin embargo, su emergencia en los últimos años se inserta en un escenario más general de “crisis” doble: la de los sistemas democráticos modernos, que se ven amenazados por el surgimiento de opciones no democráticas o con tendencias autoritarias, y la del modelo predominante de flujo de información en Internet que —en particular— pone en cuestión el rol de los grandes intermediarios y plataformas de redes sociales. Este documento presenta una aproximación a la problemática desde el punto de vista de los estándares de derechos humanos y procede de la siguiente manera.

En la primera parte, se analiza la desinformación en el contexto de la pandemia causada por el SARS-CoV-2² y se intenta entender en qué sentido es diferente a la desinformación en contextos electorales. En particular, se vincula a la desinformación sobre cuestiones de salud pública con otros problemas relacionados, como la creciente desconfianza en la ciencia y la expansión de creencias falsas sobre hechos científicamente verificables. En la segunda parte se repasan los estándares interamericanos de cara al contexto de emergencia en el que muchos países de la región están tomando decisiones e implementando restricciones de derechos. En la tercera parte se plantea que es posible pensar que la desinformación en cuestiones de salud pública es distinta a la desinformación en materia electoral, pero que ello no justifica adoptar respuestas diferentes. En la cuarta parte se plantean posibles recomendaciones para diversos actores involucrados.

1 Ver, por ej., Protección y Promoción de Derechos Humanos, Jun. 5, 2018, AG/RES. 2928 (XLVIII-O/18). Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2928_XLVIII-O-18.pdf, donde la Asamblea General de la OEA pidió a la CIDH producir una “Guía de buenas prácticas” en materia de desinformación y elecciones. Cf. CIDH, «Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales». Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C. 17 de Octubre de 2019

2 Existe una interesante entrada de Wikipedia que recopila desinformación sobre esta cuestión: https://es.wikipedia.org/wiki/Desinformaci3n_sobre_la_pandemia_de_COVID-19

A. Contexto: desinformación, pandemia y la crisis epistémica de la democracia

Para la CIDH, hay desinformación cuando hay difusión masiva de información falsa que se pone en circulación (i) a sabiendas de su falsedad y (ii) con la intención de engañar al público o a una fracción de éste.³ Esta definición es útil porque permite distinguir a la desinformación de la *sátira* (información falsa protegida por la libertad de expresión, porque no tiene fin de engañar) y de la *propaganda* (que implica un discurso que busca persuadir a las personas para actuar o pensar de determinada manera, pero que no necesariamente tiene que estar basado en información falsa). Pero debe tomarse como una definición provisoria: el fenómeno es muy complejo, dinámico y cambiante como para poder ser capturado en una definición acotada y permanente. La desinformación podría incluir otras formas de alteración o manipulación de la circulación de la desinformación, como por ejemplo, el uso de herramientas en forma coordinada para desviar la atención de o hacia determinadas informaciones (que pueden ser falsas o no) o la difusión de información falsa por desconocimiento o de información que no es estrictamente falsa pero que se encuentra descontextualizada y que puede ser nociva especialmente en, por ejemplo, cuestiones de salud pública. En todo caso, la acotación de la definición que hasta el momento adoptó la Relatoría Especial cumple la función de permitir precisar y hacer más efectiva la búsqueda de respuestas jurídicamente aceptables.

La dimensión conceptual no debería empañar la importancia de ubicar al fenómeno en el marco temporal que lo explica. En efecto, la *desinformación* como problema actual de la democracia emergió alrededor del proceso electoral que llevó a Donald Trump a la presidencia en los Estados Unidos (2016), y se repitió en otros procesos electorales de los últimos años, como el referéndum por la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea (2016), el referéndum por el

3 Cf. C. BOTERO, «La regulación estatal de las llamadas “noticias falsas” desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión», en Ignacio Álvarez, Eduardo Bertoni, Catalina Botero, Edison Lanza (eds.) *Libertad de expresión: A 30 años de la Opinión Consultiva sobre la colegiación obligatoria de periodistas*, 1a Edición, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., 2017, (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XV.18), 69. Ver también M. Verstraete; D. E. Bambauer; J. R. Bambauer, «Identifying and Countering Fake News». Social Science Research Network, Rochester, NY. SSRN Scholarly Paper No. 3007971. 1 de Agosto de 2017; CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”, cit.

tratado de Paz en Colombia (2016), las elecciones presidenciales de México (2018) y Brasil (2018), etcétera.⁴ La visibilidad del impacto de la desinformación en redes digitales emergió con claridad en ese periodo y en relación a estos y otros casos. Muchos analistas culparon a las campañas de *desinformación* por resultados que estimaban sorprendentes o inesperados. Y existe evidencia de que —en efecto— existieron, en muchos de estos procesos, campañas de desinformación desplegadas de manera exitosa.⁵ Sin embargo, aún no existe evidencia sólida que demuestre que esas campañas tuvieron un efecto significativo en las preferencias de los votantes.⁶

Por otro lado, también existen profundas dudas respecto de las causas del fenómeno.⁷ La mayoría de los estudios al respecto lo vinculan con la polarización política y con el rol amplificador que—en ese proceso—cumplen los medios tradicionales de comunicación,⁸ así como con la infraestructura publicitaria

4 Por supuesto, la *desinformación* siempre fue un problema, que en general se enmarca en las acciones de propaganda adelantada por los estados para incidir en sus climas políticos internos o para incidir en las políticas de otros países. Sobre este punto, ver Taylor 2003.

5 Cf. R. Faris y otros, «Partisanship, Propaganda, and Disinformation: Online Media and the 2016 U.S. Presidential Election». Harvard University, Berkman Klein Center for Internet & Society. 2017; H. Allcott; M. Gentzkow, «Social Media And Fake News In The 2016 Election», JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES, vol. 31, 2, 2017, Disponible en <http://pubs.aeaweb.org/doi/10.1257/jep.31.2.211>; M. Isaac; K. Roose, «Disinformation Spreads on WhatsApp Ahead of Brazilian Election», THE NEW YORK TIMES, 19/10/2018, disponible en <https://www.nytimes.com/2018/10/19/technology/whatsapp-brazil-presidential-election.html> Fecha de consulta: 22/10/2018; OAS/EOM, «Report To The Permanent Council. OAS Electoral Observation Mission, United States Of America General Election Held On November 8, 2016.» OAS, Washington D.C. 17 de Enero de 2017; *Your data used against you: reports of manipulation on WhatsApp ahead of Brazil's election*, ACCESS NOW, 26/10/2018, disponible en <https://www.accessnow.org/your-data-used-against-you-reports-of-manipulation-on-whatsapp-ahead-of-brazils-election/> Fecha de consulta: 30/10/2018.

6 Ver, p.ej., H. Allcott; M. Gentzkow, «Social Media and Fake News in the 2016 Election», cit.; A. Guess; B. Lyons, *Fake news, Facebook ads, and misperceptions*, Working paper,, 2018.

7 Sobre este punto, ver CIDH, «Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales», cit., págs. 3–7; Y. BENKLER; R. FARIS; H. ROBERTS, *Network propaganda: manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*, Oxford University Press, New York, NY, 2018; W. L. Bennett; S. Livingston, «The Disinformation Order: Disruptive Communication And The Decline Of Democratic Institutions», EUROPEAN JOURNAL OF COMMUNICATION, vol. 33, 2, 2018, Disponible en <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0267323118760317>.

8 Cf. W. L. Bennett; S. Livingston, «The disinformation order», cit., pág. 124 (discutiendo el rol «amplificador» de los medios tradicionales) y @benkler2018, 14 (señalando a la radicalización del ecosistema de medios de la derecha de Estados Unidos como unas de las explicaciones más

montada sobre la explotación de datos personales, que permitiría producir campañas más efectivas mediante las comunicaciones segmentadas y direccionadas.⁹ En este sentido, la publicidad en línea y las comunicaciones segmentadas podrían funcionar como “factores habilitantes” de las campañas de desinformación que se han visto en los últimos años: ese sistema podría generar incentivos para producir contenidos que apelan a las emociones y sesgos de las personas, generan tráfico y —en consecuencia— producen ganancias para sus promotores.¹⁰

Pero los estudios también coinciden en señalar que el fenómeno se monta sobre problemas más profundos: Benkler et al. hablan de la “crisis epistémica” que afecta a muchas democracias modernas¹¹ y Bennett y Livingston vinculan al fenómeno con “el quiebre de la confianza en las instituciones democráticas de la prensa y la política”.¹² En este sentido, la *crisis de la desinformación* parece ser un aspecto más de cierta *crisis de legitimidad* que afecta, especialmente, a las democracias occidentales.¹³ El escenario se complica si consideramos que esa crisis interna es muchas veces potenciada y explotada por actores externos que— a través de lo que el Oxford Internet Institute llama “propaganda computarizada”— busca interferir en procesos electorales, generar discordia y alimentar procesos de polarización existentes.¹⁴

Estas miradas parecen hacer confluír a la *desinformación* con otros problemas contemporáneos, como la circulación de creencias que no se basan y hasta contradicen al discurso científico y que son asumidas—y defendidas

consistentes del fenómeno).

9 Cf. D. Ghosh; B. Scott, «Digital Deceit: The Technologies Behind Precision Propaganda on the Internet». New America, Washington D.C. Enero de 2018; A. Marwick; R. Lewis, «Media Manipulation and Disinformation Online». Data & Society Research Institute. 2017.

10 Sobre esta última cuestión, ver D. Ghosh; B. Scott, “Digital Deceit”, cit..

11 Y. BENKLER Y OTROS, *Network propaganda*, cit., pág. 6 («...as a public we have lost our capacity to agree on shared modes of validation as to what is going on and what is just plain whack...»).

12 W. L. Bennett; S. Livingston, “The disinformation order”, cit., pág. 127.

13 Entre otros, ver P. MAIR, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, Verso, London ; New York, 2013; M. A. GRABER; S. LEVINSON; M. TUSHNET (EDS.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2018; S. LEVITSKY; D. ZIBLATT, *How Democracies Die*, Edición: Reprint, Broadway Books, New York, 2019.

14 Ver p.ej., S. Bradshaw; P. N. Howard, «Challenging Truth and Trust: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation». Oxford Internet Institute, Oxford. 2018.

públicamente—por un preocupante número de personas. Me refiero, por ejemplo, al llamado movimiento anti-vacunas, los negadores del Holocausto, los que afirman que la tierra es plana, los que niegan el alunizaje de la misión del Apollo XI en 1969, etcétera. Estos fenómenos sociales no son exactamente equivalentes a la desinformación — muchos de quienes difunden la información falsa en estos casos lo hacen creyendo *de buena fe* que es verdadera, más allá de que en otros casos haya intencionalidades políticas. Pero tienen un punto de contacto que es relevante explorar: el “estatus” o lugar del discurso científico y basado en hechos en el debate público contemporáneo. Es un punto importante para entender cómo la *desinformación* en cuestiones de salud pública es diferente de la *desinformación* en temas electorales.

Tomemos, por ejemplo, al caso del movimiento anti-vacunas. ¿Por qué parece haber más personas que hace unas décadas dispuestas a desconfiar de las instituciones científicas que acreditan que las vacunas conllevan riesgos mínimos y beneficios sociales e individuales significativos? ¿Qué lleva a las personas a asumir creencias que ponen en riesgo a sus hijos y a la sociedad en general? Se trata de un desafío considerable, porque si bien en algunos casos esas creencias pueden resultar inocuas (como es el caso del llamado “terraplanismo”), lo cierto es que otras (como quienes rechazan las vacunas) pueden tener consecuencias graves si un número suficiente de personas las abrazan. Los estudios empíricos sobre este tipo de movimientos han logrado desentrañar, en parte, por qué ciertas personas sostienen creencias falsas y esas perspectivas deberían informar la forma en que nos acercamos al problema de la *desinformación* en cuestiones de salud pública. Ello así ya que las causas de uno y otro fenómeno parecen estar relacionadas.

Piénsese, por ejemplo, en las llamadas “teorías de la conspiración”. Un estudio publicado en la revista *Science* demostró que las personas que tienen la sensación de “no tener poder” o “no estar en control” de una situación son proclives a la “percepción ilusoria de patrones”.¹⁵ Esa es una condición que está detrás de la mayoría de las teorías de la conspiración que han sido estudiadas: actores ocultos, acciones concertadas y secretas, beneficios innombrables — las teorías de la conspiración florecen en personas que sienten que siempre están del lado de las pérdidas y nunca de las ganancias. Quienes creen en esas clases de

15 J. A. Whitson; A. D. Galinsky, «Lacking Control Increases Illusory Pattern Perception», *SCIENCE*, vol. 322, 5898, 2008, pág. 117, Disponible en <https://www.sciencemag.org/lookup/doi/10.1126/science.1159845>.

teorías parten, además, de una posición de desconfianza hacia la ciencia o las instituciones científicas,¹⁶ a quienes perciben como parte de una élite que no responde a ellos. Eso agrava el problema ya que no basta con insistir sobre el discurso científico desde una posición de autoridad.¹⁷

A la vez, detrás de muchos de estos movimientos hay “líderes carismáticos” que saben cómo atraer a cierto tipo de personas, explotando sus miedos y necesidades y apelando a sus emociones, para impulsar sus propias agendas personales o las agendas políticas que promueven. Pero no se trata simplemente de engaños: las emociones cumplen un rol fundamental en nuestros procesos de razonamiento.¹⁸ Como explican Slovic et al., confiar en las emociones es “una forma más rápida, más fácil y más eficiente de navegar un mundo complejo, incierto y a veces peligroso”.¹⁹ En ese contexto, los “líderes carismáticos” que apelan a reacciones emocionales pueden llegar a tener mucho éxito en promover y difundir creencias falsas (que pueden sostener, incluso, de buena fe). Gorman & Gorman analizan en ese sentido diversos escenarios y encuentran, p.ej., que cierto liderazgo del movimiento antivacunas en los Estados Unidos cumple con esas características.²⁰

Y, finalmente, el discurso científico es de por sí difícil y ciertas convenciones llevan a afirmaciones que son contra-intuitivas para la mayoría de las personas. Piénsese, por ejemplo, en cómo ha evolucionado la búsqueda de causalidades en el campo científico. En el siglo veinte, el discurso de las causas modificó la pregunta central: de lo que se trata no es de averiguar si A es causa de B sino de demostrar que la hipótesis de que A no está relacionada con B es falsa (hipótesis nula).²¹ Esta aproximación al método científico es —como dicen Gorman & Gorman

16 Cf. D. Jolley; K. M. Douglas, «The Effects Of Anti-vaccine Conspiracy Theories On Vaccination Intentions.», PLoS ONE, vol. 9, 2, 2014, Disponible en <https://doi.org>.

17 S. E. GORMAN; J. M. GORMAN, *Denying to the Grave: Why We Ignore the Facts That Will Save Us*, Edición: 1, Oxford University Press, Oxford ; New York, 2016, pág. 42 («...podría empeorar el problema...»).

18 Cf. *Ibid.*, págs. 50–52; H. MERCIER; D. SPERBER, *The enigma of reason*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2017, sec. 17.

19 P. SLOVIC; M. FINUCANE; E. PETERS; D. G. MACGREGOR, «The affect heuristic», en Thomas Gilovich, Dale W. Griffin, Daniel Kahneman (eds.) *Heuristics and biases: the psychology of intuitive judgment*, Cambridge University Press, Cambridge, U.K. ; New York, 2002, pág. 398.

20 S. E. GORMAN; J. M. GORMAN, *Denying to the Grave*, cit., págs. 81–87.

21 Ver *Ibid.*, págs. 148–152 (discutiendo el trabajo de Karl Popper al respecto).

—más eficiente y a la vez más difícil de entender. Así, si uno tuviese que responder a la pregunta de si las vacunas están relacionadas con el autismo la respuesta correcta es que no se ha logrado demostrar que la hipótesis nula (que no hay relación entre una y otra) sea falsa. El discurso científico no afirma que las vacunas *no causan el autismo* simplemente porque su discurso sobre causalidad no habla en esos términos.²²

Para Gorman & Gorman esta dificultad vinculada a la causalidad y la dificultad de encontrarla genera problemas en todo tipo de escenarios, porque las personas están naturalmente inclinadas a sentirse incómodas con la falta de certeza y ello las lleva a la necesidad de “llenar los vacíos del conocimiento”, aunque sea con información imperfecta o razonamientos equivocados.²³ Cuando esos vacíos no se pueden llenar confiando, simplemente, en instituciones de comprobado prestigio porque las mismas se encuentran “desprestigiadas”, enfrentamos el problema que Benkler et al. llaman de “crisis epistémica”.²⁴

Internet, en cierto sentido, vino a complicar el escenario. Como explican Hoetz et al.:

“...los padres hoy en día tienen acceso a más información que nunca antes. Consumen información de fuentes variadas y desean tomar la mejor decisión posible para sus hijos, lo que los lleva a adoptar posiciones respecto de la medicina muy individualizadas. Estos impulsos admirables pueden, sin embargo, ser explotados por información falsa esparcida por otros individuos mal informados o por charlatanes que obtienen ganancias de la desinformación. La ciencia sobre las vacunas puede ser complicada y las audiencias legas muchas veces deben o bien aceptar las explicaciones médicas que están más allá de su entendimiento o aceptar argumentos fallidos pero simplistas de otros. La mayoría de los padres que

22 Cf. *Ibid.*, pág. 149 («...this formulation is particularly counterintuitive and causes scientists to hesitate to make declarative statements such as “Vaccines do not cause autism.” Scientists are much more comfortable, simply because of the way experimentation is set up, to say something like “There is no difference in incidence of autism between vaccinated and non-vaccinated individuals.” For most of us, this kind of statement is unsatisfactory because we are looking for the magic word *cause*. Yet, following Popper, scientific experimentation is not set up to establish cause but rather to disprove null hypotheses, and therefore a statement with the word *cause* is actually somewhat of a misrepresentation of the findings of scientific experimentation»).

23 *Ibid.*, pág. 157.

24 Y. BENKLER Y OTROS, *Network propaganda*, cit., capítulo I.

deciden no inmunizar a sus hijos no quieren que sus hijos sufran, pero las consecuencias de sus hijos pueden ser catastróficas”.²⁵

En efecto, varias de las características de Internet, que la hacen una tecnología tan rica y atractiva, también facilitan la difusión de información falsa como la relacionada con el movimiento antivacunas: las barreras de entrada son muy bajas, la producción de información tiene bajos costos, desde las aparición de las redes sociales es posible crear, coordinar y pertenecer a grupos mediante un puñado de clicks, etcétera. El desafío de la desinformación es, en este sentido, el mismo en cuestiones electorales como en cuestiones de salud pública.²⁶ El exceso de información crea lo que Hebrert Simon llamó “pobreza de atención” y el desafío de distribuir (esa atención) de manera eficiente.²⁷ Pero este se trata de un problema de la era: no podemos desear que no exista, de la misma forma en que no podemos volver el tiempo atrás. Resulta necesario encontrar formas eficientes de lidiar con ello y entender las causas profundas de los problemas que nos desvelan.²⁸

25 P. J. Hotez; T. Nuzhath; B. Colwell, «Combating Vaccine Hesitancy And Other 21st Century Social Determinants In The Global Fight Against Measles», *CURRENT OPINION IN VIROLOGY*, vol. 41, 2020, pág. 5, Disponible en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1879625720300018>.

26 Cf. CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”, cit., pág. 4 («...este cambio de paradigma trajo consigo nuevos dilemas. Por ejemplo, los desafíos que suponen la velocidad con que actualmente se produce y distribuye información, el volumen de información que se genera gracias a la multiplicación exponencial de fuentes, y la capacidad que tiene la información de expandirse horizontalmente de manera “viral” en esta red descentralizada, junto con la habilidad de dirigir mensajes a segmentos demográficos muy específicos»).

27 H. SIMON, «Designing Organizations for an Information-Rich World», en Martin Greenberger (ed.) *Computers, Communications and the Public Interest*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1971, págs. 40-41.

28 Ese es el punto de contacto con la crisis de legitimidad de las democracias modernas y lo que relaciona a la *desinformación* con el aumento de la desconfianza hacia los discursos científicos: detrás de todos estos fenómenos se ubica la creciente sensación de falta de control entre una ciudadanía que se siente mal representada, alejada de los procesos de toma de decisiones, y perjudicada frecuentemente por ellos. Las campañas de *desinformación* que conocemos parecen explotar estas condiciones estructurales que no tienen respuestas sencillas.

B. Estándares internacionales: emergencia y derechos

El escenario planteado por la pandemia causada por e. SARS-CoV-2 y la enfermedad del COVID-19 es aún más difícil por lo siguiente: los contextos que atraviesan las mayorías de las democracias de la región parecen especialmente problemáticos para adoptar decisiones que impliquen restricciones de derechos. En efecto, en muchos países los procesos de toma de decisiones se han concentrado en los poderes ejecutivos, a través de mecanismos formales de emergencia o a través de circunstancias de emergencia *de facto*.²⁹ En general, la *emergencia* cumple —en el derecho constitucional comparado— el rol de concentrar el poder en la rama ejecutiva y justificar restricciones extraordinarias de derechos.³⁰

Ello implica una tensión directa con los estándares de derechos humanos del sistema interamericano de derechos humanos, que exigen para la restricción de derechos protegidos por la Convención Americana, que las mismas sean establecidas por leyes en sentido formal y material.³¹ En ese sentido, la CIDH ha recordado “el rol fundamental de la independencia y de la actuación de los poderes públicos y las instituciones de control, en particular de los poderes judiciales y legislativos, cuyo funcionamiento debe ser asegurado aun en contextos de pandemia”.³² Y si bien reconoció que desafíos como el de una pandemia pueden justificar la restricción de algunos derechos, también destacó

29 Cf. M. Alegre y otros, «Cuidar la vida y la Constitución: La limitación de derechos durante la emergencia». Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. L. Gioja, Buenos Aires, Argentina. 1. 13 de Julio de 2020; R. Uprimny, *¿Una ley estatutaria para enfrentar la pandemia?*, DEJUSTICIA, 19/07/2020, disponible en <https://www.dejusticia.org/column/una-ley-estatutaria-para-enfrentar-la-pandemia/> Fecha de consulta: 21/7/2020.

30 O. GROSS; F. N. AOLAÍN, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, 1st, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pág. 8 («Crises tend to result in the expansion of governmental powers, the concentration of powers in the hands of the executive, and the concomitant contraction of individual freedoms and liberties»).

31 CIDH, «Pandemia y derechos humanos». Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C. Resolución 1/2020. 10 de Abril de 2020. Párr. 3.g («...el derecho internacional impone una serie de requisitos—tales como el de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad...»); Corte IDH, *Opinión Consultiva 6/86. La expresión «leyes» en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Serie A 6. Opinión Consultiva (May 9, 1986).

32 CIDH, «Pandemia y derechos humanos», cit., pág. 6.

que las mismas no pueden ser desproporcionadas.³³ En particular sobre la libertad de expresión, la Comisión recordó “el rol crítico de la prensa, el acceso universal a Internet a través de las fronteras, la transparencia y el acceso a la información pública respecto de la pandemia y las medidas que se adoptan para contenerla y enfrentar las necesidades básicas de la población, así como la preservación de la privacidad y la protección de datos personales de las personas involucradas”.³⁴

Sobre los estados de excepción, la CIDH recordó que los Estados deben...

“...[a]segurar que toda restricción o limitación que se imponga a los derechos humanos con la finalidad de protección de la salud en el marco de la pandemia SARS-CoV-2 cumpla con los requisitos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. En particular, dichas restricciones deben cumplir con el principio de legalidad, ser necesarias en una sociedad democrática y, por ende, resultar estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud. Asegurar que en caso de establecerse un estado de excepción: i) se justifique que existe una excepcionalidad de la situación de emergencia en cuanto a su gravedad, inminencia e intensidad que constituye una amenaza real a la independencia o seguridad del Estado; ii) la suspensión de algunos derechos y garantías sea únicamente por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación; iii) las disposiciones que sean adoptadas resulten proporcionales, en particular, que la suspensión de derechos o garantías constituya el único medio para hacer frente a la situación, que no pueda ser enfrentada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, y que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que sea suspendido en comparación con el beneficio obtenido; y iv) las disposiciones adoptadas no sean incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional, y no entrañen discriminación alguna fundada, en particular, con motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.³⁵

Sobre la libertad de expresión, la CIDH recordó principios fundamentales del sistema, como la prohibición de la censura previa, la limitación estricta de las responsabilidades ulteriores y la necesidad de resguardar y garantizar el acceso a Internet. En este sentido la CIDH destacó que la prohibición de la censura previa implica el deber de “abstenerse de bloquear total o parcialmente sitios de medios de comunicación, plataformas o cuentas particulares en Internet”, garantizar el

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*

35 CIDH, “Pandemia y derechos humanos”, cit., párrs. 20-21.

acceso y no “justificar la imposición de restricciones al acceso a Internet por motivos de orden público o seguridad nacional”.³⁶ En este sentido, la Comisión recordó que “cualquier responsabilidad ulterior que se pretenda imponer por la difusión de información u opiniones, basada en la protección de los intereses de salud pública—aun de manera temporal—, se establezca por ley, de modo proporcional al interés imperioso que la justifica y se ajuste estrechamente al logro de ese legítimo objetivo”.³⁷

En el contexto propio de la pandemia y la incertidumbre, la CIDH pidió observar un “especial cuidado en los pronunciamientos y declaraciones de los funcionarios públicos con altas responsabilidades respecto de la evolución de la pandemia. En las actuales circunstancias, constituye un deber que las autoridades estatales informen a la población, y al pronunciarse al respecto, deben actuar con diligencia y contar en forma razonable con base científica. También, deben recordar que están expuestos a un mayor escrutinio y a la crítica pública, aun en períodos especiales”.³⁸ Este punto parece especialmente importante desde el punto de vista de este informe, ya que en muchos países de la región funcionarios públicos—en ocasiones, cabezas de estado—hicieron declaraciones problemáticas desde el punto de vista médico y epidemiológico:³⁹ propuestas de salteos en los procesos normales de verificación de uso de drogas y tratamientos,⁴⁰ recomendaciones de remedios no testeados o remedios caseros,⁴¹

36 *Ibid.*, párr. 31.

37 *Ibid.*, párr. 33.

38 *Ibid.*, párr. 34.

39 Sobre esto, ver J. S. Brennen; F. M. Simon; P. N. Howard; R. K. Nielsen, «Types, Sources, and Claims of COVID-19 Misinformation». Oxford Internet Institute, Oxford. Abril de 2020. Pág. 1.

40 S. Owerhohle, «*Bad advice from the president*»: *Trump touts unproven coronavirus drugs*, POLITICO, 19/03/2020, disponible en <https://www.politico.com/news/2020/03/19/trump-slash-red-tape-to-find-coronavirus-drugs-137575> Fecha de consulta: 23/7/2020.

41 T. Haele, *Man Dead From Taking Chloroquine Product After Trump Touts Drug For Coronavirus*, FORBES, 23/03/2020, disponible en <https://www.forbes.com/sites/tarahaele/2020/03/23/man-dead-from-taking-chloroquine-after-trump-touts-drug-for-coronavirus/> Fecha de consulta: 23/7/2020; Infobae, *Alberto Fernández recomendó tomar bebidas calientes contra el coronavirus: la opinión de los especialistas*, INFOBAE, 12/03/2020, disponible en <https://www.infobae.com/america/tendencias-america/2020/03/12/alberto-fernandez-recomendo-tomar-bebidas-calientes-contra-el-coronavirus-la-opinion-de-los-especialistas/> Fecha de consulta: 23/7/2020.

promoción de conductas peligrosas, como la conglomeración de personas,⁴² etcétera. En este sentido, la CIDH también recordó que los “gobiernos y las empresas de Internet deben atender y combatir de forma transparente la desinformación que circula respecto de la pandemia”.⁴³ Este parece ser un punto central: un informe del Oxford Internet Institute encontró que la desinformación originada en políticos, celebridades y otras figuras públicas generó sólo el 20 por ciento de la desinformación disponible en la muestra, pero generó un 69 por ciento de lo que los autores llaman *engagement*.⁴⁴ En este sentido, resulta útil insistir que si a los funcionarios públicos les asisten obligaciones especiales de verificar los hechos en los que basan sus afirmaciones⁴⁵ estas obligaciones son especialmente robustas en el caso de afirmaciones vinculadas a una situación de pandemia como la que está atravesando la región en este momento. En este sentido, esa obligación debe precisarse en obligaciones de proveer información exacta sobre los estudios científicos en los que se basan para tomar decisiones de política pública, ofrecer la evidencia disponible a los ciudadanos para su consideración, e identificar claramente los aspectos de las decisiones que no se basan en evidencia científica comprobada sino en presunciones o aproximaciones necesarias como consecuencia de las incertidumbres que — comprensiblemente— se presentan en este tipo de contextos. En este sentido, es importante que los funcionarios públicos no invoquen el conocimiento científico o las opiniones de un puñado de expertos para justificar restricciones de derechos:

42 El Observador, *Bolsonaro vuelve a arengar simpatizantes y causa aglomeración en medio de la pandemia*, EL OBSERVADOR, 31/05/2020, disponible en <https://www.elobservador.com.uy/nota/bolsonaro-vuelve-a-arengar-simpatizantes-y-causa-aglomeracion-en-medio-de-la-pandemia-202053116624> Fecha de consulta: 23/7/2020; Infobae, *Las 7 recomendaciones de Bolsonaro para conseguir «la soñada inmunidad» contra el coronavirus*, INFOBAE, 17/05/2020, disponible en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/05/17/las-7-recomendaciones-de-bolsonaro-para-conseguir-la-sonada-inmunidad-contra-el-coronavirus/> Fecha de consulta: 23/7/2020.

43 CIDH, “Pandemia y derechos humanos”, cit., párr. 34.

44 J. S. Brennen y otros, “Types, Sources, and Claims of COVID-19 Misinformation”, cit., pág. 1 («While the majority of misinformation on social media came from ordinary people, most of these posts seemed to generate far less engagement. However, a few instances of bottom-up misinformation garnered a large reach and our analysis is unable to capture spread in private groups and via messaging applications, likely platforms for significant amounts of bottom-up misinformation»).

45 CIDH, «Marco jurídico interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión». Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09. 30 de Diciembre de 2009. Párr. 202.

éstas deben estar basadas en razones públicas, contrastables y revisables, y no bastan para sostenerlas meros argumentos de autoridad. Ello permitirá a los ciudadanos mantener su capacidad crítica respecto de las acciones gubernamentales adoptadas en el contexto de la pandemia.

C. Dilemas y desafíos de la desinformación en cuestiones de salud pública

De lo dicho hasta el momento se desprenden, entiendo, al menos tres conclusiones provisionales.

1. En primer lugar, aún sabemos poco sobre los efectos de la desinformación en el debate público, tanto en relación a temas electorales —donde, lo relevante, es si las campañas logran “suprimir” el voto de determinados grupos sociales o logran modificar resultados electorales— y en relación a cuestiones de salud pública. En este sentido, en las páginas anteriores se vinculó a la desinformación en cuestiones de salud con otros fenómenos contemporáneos, como la voluntad de muchas personas de sostener creencias falsas desde el punto de vista científico, como p.ej., que las vacunas son perjudiciales para la salud de los niños. La desinformación en temas de salud pública podría apuntar a las condiciones que permiten o facilitan ese tipo de creencias, entre ellas la extendida sensación de falta de poder o control sobre las cosas, las necesidades de pertenecer a grupos sociales, y la desconfianza en instituciones públicas como la prensa, la política, o las instituciones científicas.
2. Si bien no conocemos con precisión los efectos, es posible imaginar que en cuestiones de salud pública ellos podrían ser más problemáticos que en cuestiones electorales. A fin de cuentas, mientras que en cuestiones electorales la desinformación debería modificar radicalmente resultados para convertirse en un problema y no hay evidencias de que ello haya ocurrido en ningún país del mundo,⁴⁶ en cuestiones de salud pública la desinformación —de ser efectiva— podría derivar en la muerte de aunque sea un puñado de personas.⁴⁷ Además, como la información en estos casos trata sobre cuestiones fácticas que la ciencia puede demostrar como verdaderas o falsas (como lo es en el caso de los efectos de las vacunas sobre la salud de los niños) la desinformación en cuestiones de salud pública se presenta, en principio, como más fácil de abordar que en cuestiones electorales. Nótese que estamos hablando de un conjunto de proposiciones muy pequeño: por

46 Cf. H. Allcott; M. Gentzkow, “Social Media and Fake News in the 2016 Election”, cit.

47 Ver, en este sentido y por ejemplo, T. Haelle, *Man Dead From Taking Chloroquine Product After Trump Touts Drug For Coronavirus*, cit

ejemplo, las que recomiendan tomar cloro como respuesta al virus o para prevenirlo. Son proposiciones fácticas fácilmente rebatibles. En este sentido, quedaría por fuera de las preocupaciones sobre “desinformación y pandemia” otro tipo de afirmaciones como, por ejemplo, aquella que cuestiona las medidas de aislamiento social, las que cuestionan sus efectos, las que exigen su flexibilización, etcétera. Esas opiniones pueden o no estar equivocadas, pero—si lo estuviere—exigen ser rebatidas en el debate público.

3. Asumiendo que en efecto la desinformación en materia de salud pública es distinta a la desinformación en cuestiones electorales, y que es más fácil de abordar, se podría suponer que los estándares interamericanos de derechos humanos pueden lidiar con ella de una manera más precisa. Así, mientras el daño en cuestiones electorales puede pensarse como meramente especulativo o difícil de demostrar en casos concretos, en materia de salud pública ese estándar podría ser más fácil de satisfacer. Si uno pudiese demostrar el vínculo causal entre la difusión de cierta información falsa y daños concretos a la salud de al menos una persona, podría justificarse algún tipo de restricción de derechos con base en el *test tripartito*, ya que el resguardo de la salud de los demás es un claro objetivo legítimo del Estado que —si se busca mediante medios idóneos, acotados y estrictamente proporcionales— haría a la restricción de que se trate legítima bajo los principios de derechos humanos.⁴⁸

La pregunta que deberíamos responder ahora es si esas diferencias justificarían respuestas diferenciadas por parte de los estados en particular y de los demás actores en general. La respuesta que daremos a esta pregunta es negativa, por las razones que expondremos a continuación.

En primer lugar, es falso que en cuestiones de salud pública la determinación de qué es verdadero y falso sea más sencilla que en otras cuestiones (como el discurso político enfocado en procesos electorales). El discurso científico no es monolítico ni puede hacer determinaciones sobre ciertas proposiciones con el nivel de certeza que deseáramos. Los últimos meses fueron muy reveladores en ese sentido: la comunidad científica global no ha podido aún responder preguntas básicas sobre la pandemia y el SARS-CoV-2. ¿Es posible infectarse nuevamente después de haber estado infectado? Las personas sin síntomas y con carga viral

48 Sobre esto, ver CIDH, “Marco jurídico interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión”, cit., párrs. 67 y ss.

baja, ¿son contagiosas o no? En su caso, ¿durante cuánto tiempo? ¿El uso de barbijos es eficiente en prevenir, evitar o ralentizar la tasa de contagios? ¿Es posible alcanzar la inmunidad por el mero hecho de haber estado infectado? ¿Cuánto dura la inmunidad de la persona con posterioridad a la infección? ¿Es esa inmunidad desarrollada por los pacientes asintomáticos también? ¿Qué consecuencias de largo plazo para el organismo produce el SARS-CoV-2? ¿Son distintas las consecuencias para el caso de los niños? ¿Existen diferencias relevantes en la manifestación de la enfermedad asociadas a factores étnicos o grupo sanguíneo? En todos estos casos, la comunidad científica ha dudado sobre las posibles respuestas. Esto no es un defecto de la ciencia, sino una de sus características más virtuosas: las afirmaciones científicas se sostienen con base en evidencia empírica obtenida de acuerdo a metodologías aceptadas, que no sólo requieren de tiempo para ser desarrolladas sino que son evaluadas por la comunidad antes de aceptarse como válidas. La circulación de ideas es un aspecto fundamental del discurso científico: es quizás donde mejor se realiza el ideal regulativo de la libertad de expresión de acuerdo al cual la verdad o falsedad de las proposiciones de una comunidad política democrática se definen en el “libre mercado de las ideas”.⁴⁹

En segundo lugar, incluso cuando sea sencillo determinar la falsedad de determinada proposición, la estrategia de adoptar medidas regulatorias más duras como las que el informe 2019 de la CIDH desaconsejó⁵⁰ tampoco parece ser una buena idea, por las razones que vimos antes. Piénsese, por ejemplo, en el vínculo que existe entre ciertas creencias falsas sobre el virus y teorías de la conspiración como aquella según la cual no se trata de un virus, sino de una guerra epidemiológica lanzada por el gobierno chino y distribuida por la red de 5G.⁵¹ O piénsese —para usar otro ejemplo— en el movimiento anti-vacunas, que en parte se basa en la creencia de que la corporación farmacéutica mundial, aliada a los burócratas de la salud pública y la comunidad médica, ocultan los efectos nocivos de las vacunas por razones económicas. Si los estados del mundo y las

49 Cf. Oliver Wendell Holmes, en el caso *Abrams v. United States*. Ver. U.S., *Abrams v. United States*, U.S. 250:616 (1919). Disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/250/616/case.html>.

50 Cf. CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”, cit.

51 T. Destiny, *Conspiracy theories about 5G networks have skyrocketed since COVID-19*, THE CONVERSATION, 02/06/2020, disponible en <http://theconversation.com/conspiracy-theories-about-5g-networks-have-skyrocketed-since-covid-19-139374> Fecha de consulta: 24/7/2020.

grandes compañías de Internet buscasen prohibir o censurar a ese tipo de discursos se añadiría, a la narrativa de conspiración del movimiento, dos nuevos y poderosos actores que sólo la reforzarían.

En tercer lugar, lo que sabemos sobre creencias falsas en cuestiones de salud sugiere que la mejor estrategia es la comunicación proactiva de información verdadera, que es lo que la CIDH recomendó en materia electoral en su informe de 2019.⁵² Por ejemplo, Gorman & Gorman recomiendan actuar “rápido y pronto”: una vez que las teorías de este tipo empiezan a circular son muy difíciles de rebatir.⁵³ Ello requiere a una comunidad científica organizada con la capacidad y voluntad de hablarles a los ciudadanos de pie, con información clara y transparente. También requiere de funcionarios públicos que utilicen esa información científica de manera precisa, sin invocar —por caso— supuestos consensos que no existen para justificar las medidas que prefieren. En este sentido, por ejemplo, hemos visto en numerosos países de la región discursos públicos que proponían como respuesta a la pandemia tecnologías de vigilancia sobre las personas cuya efectividad no sólo no estaba debidamente comprobada sino que, por el contrario, implicaban riesgos elevados para la privacidad de las personas, no garantizaban una mayor eficiencia en el rastreo de contactos y hasta posiblemente eran contraproducentes en relación a los objetivos de salud pública que se invocaban.

Las grandes plataformas intermediarias —Google, Facebook y Twitter, especialmente— han actuado en ese sentido.⁵⁴ Cuando uno busca “coronavirus” en Google el resultado es una página especial con información de fuentes confiables, incluyendo medios de comunicación, información agregada de acuerdo a la locación del usuario, información de autoridades sanitarias locales, etcétera. Sería difícil, por esa vía, llegar a información falsa. Facebook y Twitter, por su parte, también han actuado en el marco de la pandemia. En el caso de Facebook, la búsqueda del término también lleva a un *Coronavirus (SARS-CoV-2)*

52 CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”, cit., págs. 18-19.

53 S. E. GORMAN; J. M. GORMAN, *Denying to the Grave*, cit., pág. 62.

54 J. D’Urso, *How the coronavirus pandemic is changing social media*, REUTERS INSTITUTE FOR THE STUDY OF JOURNALISM, 06/07/2020, disponible en <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/risj-review/how-coronavirus-pandemic-changing-social-media> Fecha de consulta: 10/7/2020 («Social media companies’ immediate response was to proactively promote health-related information from sources which it deemed more reliable»).

Information Center con acceso a consejos y fuentes oficiales de información.⁵⁵ Y en Twitter, la búsqueda de información sobre el virus arroja como primer resultado a la cuenta del Ministerio de Salud de la Nación del país desde donde se hace la consulta, bajo la promisorio invitación a “conocer los hechos”.⁵⁶

De todas formas, las plataformas parecen haberse mostrado más dispuestas en los últimos meses a moderar (esto es, eliminar, suspender cuentas o bajar la circulación) contenidos catalogados como falsos en el marco de la pandemia.⁵⁷ En parte, estas acciones parecen estar basadas fuertemente en las colaboraciones que estas empresas han establecido —y vienen estableciendo, desde hace tiempo— con agencias verificadoras diversas. Analizando esos contenidos (es decir, los que fueron “verificados”) Brennen et al. han detectado variaciones en las respuestas. Así, mientras que en Twitter el 59 por ciento de las publicaciones catalogadas como falsas seguían en línea al momento del estudio, en YouTube y Facebook ese número era menor: 27 y 24 por ciento respectivamente.⁵⁸ Por otro lado, la circulación de información falsa en plataformas como Whatsapp resulta mucho más difícil de investigar por la naturaleza encriptada del servicio. De todas formas, en abril WhatsApp decidió limitar la cantidad de veces que la información —cualquiera ella sea— puede ser reenviada, una acción que ya había adoptado previamente.⁵⁹

En particular, oficiales de Twitter señalaron que la pandemia representó efectivamente un punto de inflexión.⁶⁰ En marzo Twitter anunció que ampliaría su criterio de qué constituye “daño”, para incluir los contenidos que van directamente

55 Ver https://www.facebook.com/coronavirus_info

56 Ver https://twitter.com/search?q=coronavirus&src=typed_query

57 *Ibid.* («During the pandemic, social media companies have shown some signs of going further than before when it comes to removing content...»).

58 J. S. Brennen y otros, “Types, Sources, and Claims of COVID-19 Misinformation”, cit., pág. 7.

59 J. D’Urso, *How the coronavirus pandemic is changing social media*, cit., págs. (“...users could forward a message to 250 groups at once, a figure which was progressively reduced to 20, five in 2019 and just one now”).

60 N. Scola, *How Covid-19 pushed Twitter to fact-check Trump’s tweets*, POLITICO, 27/05/2020, disponible en <https://www.politico.com/news/2020/05/27/coronavirus-twitter-trump-286716> Fecha de consulta: 25/7/2020 (recogiendo las declaraciones de Katie Rosborough: “We now have the tools in place to label content that may contain misleading claims that could cause offline harm,” said Rosborough. Those tools include the warning labels attached to Trump’s tweets that link to a Twitter “Moment,” or collection of content, explaining objections to his post”).

en contra de las guías emitidas por fuentes autorizadas en materia de salud pública, a nivel global y local, en parte que son detectados por herramientas automatizadas pero que también tienen revisión de humanos.⁶¹ Dentro de esos anuncios, se incluyó la idea de “contextualizar” declaraciones de líderes políticos que difundan información falsa sobre la pandemia. En julio, Twitter anunció cambios a cómo abordan la “desinformación” en el contexto de la pandemia.⁶²

Ahora bien, en todas las plataformas es también posible acceder a —por ejemplo— la teoría que vincula al coronavirus con la tecnología 5G. Pero en cierto sentido ello es inevitable: en la medida en que sea un contenido que las personas producen y desean consumir, ¿por qué las plataformas deberían actuar como censores privados que excluyen a esos discursos de sus servicios? En todo caso, la información de contexto que provea fuentes alternativas de información y que revele a las personas u organismos que están detrás de la promoción del contenido (si fuese un contenido promocionado) podrían ser respuestas adecuadas que no incurrir en el problema de la censura privada.

Este es el desafío inmediato y no resuelto sobre las responsabilidades de las grandes plataformas de Internet en la moderación de los contenidos de sus usuarios. Por un lado, siempre han ejercido esa facultad con base en principios generales del derecho de propiedad privada. Por el otro, durante años se beneficiaron de las reglas contra la responsabilidad de intermediarios que—a partir de la *Communications Decency Act* de 1996 en los Estados Unidos—se impusieron como el principio general orientador en la materia, con base en consolidados principios de libertad de expresión que luego fueron adoptados por otros países, por vía legislativa, jurisprudencial o de *soft law*.⁶³ Pero, en los últimos años y en parte como consecuencia de la emergencia de la desinformación *como problema*, las plataformas más concentradas fueron recibiendo presiones cruzadas desde distintos sectores sociales, políticos e ideológicos, tendientes a ejercer un control más estricto de los contenidos que facilitan. Esa tensión subsiste y no se resolverá en el futuro inmediato.

61 V. Gadde; M. Derella, *An update on our continuity strategy during COVID-19*, TWITTER BLOG, 16/03/2020, disponible en https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/An-update-on-our-continuity-strategy-during-COVID-19.html Fecha de consulta: 25/7/2020.

62 Sobre la aproximación general, ver https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/SARS-CoV-2.html

63 Ver p.ej., los Manila Principles, en <https://www.manilaprinciples.org/es>

Los estándares interamericanos de derechos humanos han insistido sobre la necesidad de que los intermediarios no sean responsabilizados por contenidos que producen sus usuarios, por los incentivos de “censura privada” que ese tipo de reglas generarían.⁶⁴ A la vez, un proceso de discusión reciente conocido como los *Principios de Santa Clara*, lanzado en febrero de 2018 y que incluyó a expertos, ONG y defensores de derechos digitales estableció criterios mínimos que las empresas deberían respetar a la hora de moderar los contenidos de sus usuarios.⁶⁵ Dentro de ellos se incluyen las obligaciones de publicar proactivamente información cuantitativa sobre la cantidad de contenido que es removido, la obligación de notificar a los usuarios sobre las razones que motivaron la decisión, y la necesidad de establecer procedimientos internos de “apelación” para que esas decisiones puedan ser revisadas. Estos principios generales parecen estar siendo implementados por las plataformas. Un ejemplo de ello es la reciente puesta en marcha del *Facebook Oversight Board*, que viene a funcionar como una especie de cuerpo colegiado externo para ayudar a la compañía a tomar decisiones difíciles sobre la moderación de sus contenidos, con base en principios de libertad de expresión y derechos humanos.

Teniendo en cuenta que la discusión sobre la moderación no está resuelta y continuará en el futuro, creemos necesario al menos subrayar lo siguiente: no debe pretenderse que la desinformación sobre cuestiones de salud pública plantea desafíos menores que la desinformación en cuestiones electorales. Las razones de ello fueron expuestas en el presente documento: la ciencia sólo puede determinar la verdad o falsedad de determinadas proposiciones si los distintos hallazgos son sometidos a la discusión, de la comunidad científica pero también de los ciudadanos en general, especialmente cuando ellos se ven involucrados de manera directa en el problema y sus soluciones.

Así, si estamos dispuestos a aceptar que la moderación de —por ejemplo— una amenaza clara y directa contra una persona es legítima, la circunstancia equivalente en materia de salud pública se limita a un puñado muy limitado de casos, como por ejemplo una invitación a ingerir algo como cura que —en realidad— mataría a la persona que siguiese ese consejo. Pero incluso en esos

64 Cf. CIDH, «Libertad de expresión e Internet». Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, DC. 2013, párrs. 92-94, 2017. Párr. 102 y ss; OAS, OSCE, UN y ACHPR, «Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet», 1/6/2011, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2> Fecha de consulta: 2016.

65 Ver <https://santaclaraprinciples.org/>

casos, hay razones para creer que la estrategia más eficiente para combatir ese tipo de información es la comunicación proactiva de información basada en fuentes confiables. Como se pretendió mostrar en secciones anteriores, es muy probable que la desinformación en cuestiones de salud pública apele al estatus “debilitado” del discurso científico en el debate público, un problema que tiene causas profundas y que vincula a la crisis de la *desinformación* con una crisis más profunda de la democracia y sus instituciones representativas. Las respuestas al primer problema deben, necesariamente, atender a lo que sabemos del segundo, para poder diseñar respuestas efectivas y no contraproducentes. En todo caso, no resulta superfluo insistir sobre la necesidad de que los funcionarios públicos sean transparentes respecto de la información científicamente comprobable que utilizan para basar sus decisiones.

Por otro lado, la preferencia por discursos oficiales que las plataformas han mostrado en los últimos meses también presenta sus problemas y desafíos. Por un lado, porque esos discursos oficiales no siempre están alineados con los discursos científicos (como se ha visto en numerosos países de la región). Por el otro, los discursos oficiales no tienen un estatus epistémico superior a otros discursos y —especialmente cuando se toman decisiones con conocimiento imperfecto, como aquí— deben ser sometidos al escrutinio ciudadano. Sin una mirada crítica, capaz de cuestionar p.ej. los consensos científicos existentes, se corre el riesgo de que errores que se puedan cometer en el camino (como, p.ej., la falsa creencia de que los barbijos no eran necesarios) duren más de lo estrictamente necesario.

En este sentido, nos resulta importante insistir con que los estándares interamericanos de derechos humanos imponen a los funcionarios públicos responsabilidades especiales de verificar su discurso, asegurarse que el mismo no viole los derechos humanos, fomente la discriminación, etcétera.⁶⁶ Pero resulta igualmente importante subrayar que empresas privadas que concentran gran parte del flujo de información en línea no deben ser obligadas a actuar como “ejecutoras” de esos estándares ni deben asumir ese papel o rol voluntariamente. En este sentido, nos parece que conductas de plataformas en los últimos tiempos que han procurado dar contexto o directamente han censurado contenidos publicados por los más altos funcionarios públicos de diversos países son problemáticos desde este punto de vista: implica asumir un rol que no les

66 CIDH, “Marco jurídico interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión”, cit., párr. 201 y ss.

corresponde y que además resulta difícil de administrar. En efecto, las erráticas políticas de las últimas semanas y su aplicación —por caso— a los presidentes Trump y Bolsonaro son ejemplo del tipo de problemas que enfrenta esta línea de acción. No queda del todo claro, en ese sentido, por qué algunos contenidos son reportados o contextualizados y otros no. En parte, la respuesta a este desafío tiene que ver con la claridad y transparencia de las políticas de moderación de contenidos.⁶⁷ No sólo es importante que las políticas internas de moderación sean claras, sino que su aplicación sea consistente en diferentes países.

De todas maneras, las políticas que agregan más información al debate público son poco problemáticas desde el punto de vista de los estándares de libertad de expresión. La CIDH ha dicho en este sentido que la primera respuesta a los “abusos” que se puedan cometer mediante la libertad de expresión debe ser el derecho de rectificación o respuesta.⁶⁸ Siguiendo la misma lógica de ese principio, las acciones de moderación de las plataformas que dan más contexto a información problemática podrían ser una respuesta proporcionada a ciertos tipos de contenidos. Pero para que esa respuesta sea plenamente coherente con ese principio, entendemos que las plataformas deberían adoptar acciones adicionales que limiten su poder de moderación y que guíen su ejercicio, tales como que las acciones de moderación no limiten —por vía de algoritmos— el alcance de ciertos contenidos y que se transparenten y revisen periódicamente los mecanismos automatizados de moderación, para evitar que éstos capturen más discurso del estrictamente necesario e implementen las políticas de moderación con criterios restrictivos más que amplios.

67 Cf. CIDH, “Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente”, cit., párr. 89.

68 CIDH, “Marco jurídico interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión”, cit., párr. 108.

D. Posibles recomendaciones

1. A los Estados de la OEA

a. Al poder legislativo

Nuevamente, nos parece necesario que los poderes legislativos eviten respuestas regulatorias que impongan sobre los intermediarios obligaciones y sanciones por contenidos producidos por usuarios. Por ejemplo, el proyecto de ley al que el Senado de Brasil le dio media sanción es un típico ejemplo del tipo de legislación que debe ser rechazado.⁶⁹ El motivo principal es que este tipo de iniciativas pretenden resolver un problema pero crean uno mucho mayor: crean incentivos para que empresas privadas de por sí poderosas ejerzan un control exacerbado sobre lo que los ciudadanos expresan a través de sus servicios, con el potencial efecto de *overreaching* según el cual más discurso que el necesario será censurado para evitar caer en las responsabilidades que este tipo de regulaciones imponen. Por supuesto, también cabe rechazar el establecimiento de categorías de derecho penal para lidiar con la desinformación, por razones similares: se trata de una respuesta desproporcionada, difícil de aplicar y que no sería efectiva en combatir el fenómeno.

Dicho esto, como lo ha destacado la CIDH⁷⁰ resulta fundamental que los poderes legislativos se muestren activos en el marco de la pandemia. Si bien muchas decisiones sobre la administración de la emergencia recaen en los poderes ejecutivos, es fundamental que los poderes legislativos sean quienes definan los grandes lineamientos de las políticas públicas, especialmente si ellos suponen restricciones severas de derechos fundamentales.

69 Diversas organizaciones plantearon críticas. Ver, p.ej., *Coalición de Direitos Na Rede* en <https://direitosnarede.org.br/2020/06/21/senado-pode-votar-a-pior-lei-de-internet-do-mundo.html>; *Human Rights Watch* en <https://www.hrw.org/news/2020/06/24/brazil-reject-fake-news-bill> y Electronic Frontiers Foundation, en <https://act.eff.org/action/pl-das-fake-news-no-brasil-diga-aos-senadores-as-que-novo-relatorio-e-um-grave-risco-a-direitos-conquistados>.

70 CIDH, “Pandemia y derechos humanos”, cit.

b. Al poder judicial

Si bien en principio el poder judicial no parece tener un rol preponderante en los procesos de toma de decisiones en relación a la pandemia, resulta fundamental que se muestre activo, especialmente para resguardar los derechos humanos cuando éstos son objeto de restricciones ilegítimas y —cuando las restricciones son en principio legítimas— cuidar que las restricciones satisfagan los criterios de necesidad y proporcionalidad estricta, así como una duración limitada en el tiempo. Además de estos criterios generales que toca a los jueces resguardar, también tienen un rol en hacer cumplir las obligaciones que pesan sobre los funcionarios públicos en términos de verificación razonable de los hechos sobre los que basan sus afirmaciones y respecto de las obligaciones de transparencia respecto de los procesos de toma de decisiones.

c. Al poder ejecutivo y a altos funcionarios públicos

En el marco de la pandemia, gran parte de la respuesta estatal pasa por los poderes ejecutivos, donde operan —en general— las autoridades sanitarias. En ese sentido, resulta fundamental que los funcionarios públicos, especialmente los de mayor rango y jerarquía, recuerden las obligaciones especiales que tienen, entre ellas la de pronunciarse sobre asuntos de interés público y las de constatar razonablemente los hechos en los que fundamentan sus pronunciamientos.⁷¹ Como se ha visto, gran parte de la desinformación que circula sobre el SARS-CoV-2 es originada en funcionarios públicos, por lo que esta recomendación es especialmente importante.⁷² Asimismo, la producción de información clara, de manera transparente, resulta fundamental para que los ciudadanos puedan coordinar acciones eficientes para el control de la pandemia y —como se vio— también es eficiente en prevenir la circulación de información falsa o los efectos potencialmente negativos de ésta. Para ello, es importante que los argumentos basados en criterios científicos se expliquen claramente y en lenguaje sencillo, que la evidencia disponible para la toma de decisiones sea ponderada públicamente y revisada de manera periódica, y que los procesos de toma de decisiones sean abiertos (un desafío especial en el ámbito ejecutivo). Asimismo, resulta fundamental la producción proactiva de información sobre la pandemia,

71 CIDH, “Marco jurídico interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión”, cit., párr. 201 y ss.

72 J. S. Brennen y otros, “Types, Sources, and Claims of COVID-19 Misinformation”, cit.

detallada, en formatos abiertos, con el objeto de que actores no estatales puedan revisar y procesar la información sobre la cual los funcionarios responsables toman decisiones.

2. A las empresas intermediarias

En general, las empresas intermediarias han procurado brindar información confiable sobre la pandemia, y lo han hecho dirigiendo a los usuarios a fuentes oficiales y autoridades reconocidas. Como se dijo, esta respuesta no presenta mayores riesgos desde el punto de vista de la libertad de expresión, pero es importante recordar que para muchas personas los discursos oficiales no bastan y pueden ser contraproducentes, como se discutió cuando se ponderó fenómenos como los de las teorías de la conspiración o el movimiento antivacunas.

Por otro lado, resulta importante que las empresas intermediarias fundamenten sus consideraciones sobre el “daño” en materia de salud pública con base en criterios claros y científicamente probados. Resulta fundamental seguir de cerca los estudios que existen al respecto, no sólo para no tomar medidas que restrinjan más de lo necesario los derechos de los usuarios sino también para adoptar acciones que sean realmente efectivas. Resulta importante recordar que el discurso científico no puede dar todas las respuestas ante un escenario complejo y cambiante, y que el libre debate de ideas sobre cuestiones “científicas” no representa un problema a ser solucionado, sino que es parte fundamental del método científico. Asimismo, el vínculo entre conocimiento científico y decisiones de funcionarios públicos debe ser transparente: uno de los fenómenos que más se ha visto en la región en los últimos meses es la invocación por parte de funcionarios públicos de consensos científicos que no lo son realmente.

Finalmente, es importante que las plataformas sean claras con los criterios de moderación que utilizan, así como con los cambios que ellas implementan periódicamente. Los criterios de moderación deben ser respetuosos de los estándares internacionales en materia de libertad de expresión y su aplicación debe ser restrictiva. Asimismo, es importante que los algoritmos que se usan para la moderación de contenidos y los mecanismos automatizados de moderación (que, por ejemplo, dan de baja un video inmediatamente después de ser subido) sean transparentes: si los usuarios no entienden cómo funcionan esas herramientas, es imposible determinar si las políticas internas de moderación se están aplicando de una forma consistente o no.

3. A la comunidad científica

La comunidad científica tiene un rol central que cumplir en las acciones que se están adoptando globalmente para combatir la pandemia causada por el SARS-CoV-2, en distintos frentes: desde la búsqueda de una vacuna, la comprensión de los mecanismos de circulación del virus, el estudio de las medidas más efectivas para prevenir su circulación, la búsqueda de tratamientos efectivos, etcétera. Como la desinformación sobre cuestiones de salud pública puede tener consecuencias serias, resulta fundamental que los científicos actúen —siguiendo la recomendación de Gorman & Gorman— rápido y pronto: que tengan un discurso claro, dirigido a los ciudadanos de a pie, y que logre traducir ciertas convenciones científicas (por ejemplo, el discurso de la causalidad) en un lenguaje que los ciudadanos puedan entender. La evidencia que se discutió en secciones anteriores sugiere que ese tipo de anticipación es necesaria para prevenir que p.ej. teorías de la conspiración circulen de manera descontrolada. Producir más y mejor información para el consumo de ciudadanos responsables es fundamental. Por otro lado, también parece necesario que la comunidad científica adopte una visión completa sobre el problema y no reduzca el desafío a simples cuestiones epidemiológicas. En ese sentido, las dimensiones económicas, sociales y psicológicas deben formar parte también de la respuesta y los *inputs* que el “campo científico” puede dar en el contexto de la pandemia. Por otro lado, sigue siendo fundamental que universidades y centros de investigación continúen estudiando al fenómeno de la *desinformación*, sus causas, efectos, consecuencias y facilitadores.

4. A los medios de comunicación y periodistas

Se ha visto que muchas veces son los medios tradicionales de comunicación los que amplifican información falsa, especialmente cuando ésta viene de funcionarios públicos de alta jerarquía. En este sentido, cabe recordar algunos criterios generales que —de seguirse— podrían ayudar a lidiar con este problema. Así, las fuentes de información deberían ser públicas y no anónimas, se debería procurar recurrir a muchas fuentes y contrastarlas con documentos oficiales y no oficiales, cuando haya más de una perspectiva sobre un problema, se debería dar cuenta de ello, etcétera. Estos criterios generales que hacen a la “calidad” de la actividad periodística ayudarían a los medios de comunicación a identificar la información que es falsa y transmitir la información verdadera, incluso cuando la información falsa proviene de fuentes oficiales de la más alta jerarquía. En este

sentido, una derivación razonable de este principio implica que los medios tienen el deber de distinguir en las justificaciones dadas por los funcionarios públicos—especialmente para adoptar medidas restrictivas de derechos—aquello que está efectivamente basados en la ciencia, aquello que se decide con base en conocimiento parcial o incompleto, y aquello no está basado en fuentes científicas.

A la vez, y cumpliendo el rol que el sistema interamericano reconoce en los periodistas, deben procurar vigilar y cuestionar el discurso público, incluso cuando éste se basa en el aporte de científicos. Como se dijo en este informe: la ciencia no tiene un discurso monolítico y en los últimos meses se vio cómo la discusión y evaluación de distintas alternativas para abordar la pandemia mejoró el conocimiento que tenemos sobre el virus y la forma de combatirlo. El periodismo debe reportar sobre esas discusiones, sin temer que la falta de certeza lleve a las personas a comportarse de manera irresponsable.

5. A los verificadores

Los verificadores han asumido un rol fundamental en el marco de la pandemia. Como detectaron Brennen et al., el número de “verificaciones” en el mundo angloparlante creció exponencialmente desde principios de año.⁷³ Asimismo, como se discutió en las páginas precedentes, las plataformas han descansado en sus juicios para tomar decisiones. Al respecto resulta fundamental que los verificadores continúen ejerciendo su función con base en criterios públicos. Cuando de lo que se trata es de información que efectivamente pueda catalogarse como “falsa” o “verdadera”, es importante que esos juicios sean explicados de manera razonada y no descansen —solamente— en juicios de autoridad, por la desconfianza que muchas personas tienen respecto de la comunidad científica (y las élites en general) que se discutió antes. Asimismo, y considerando que la refutación podría no ser efectiva sino que podría tener un efecto contrario, es importante que los verificadores también produzcan información proactiva sobre aquello que estudian. Finalmente, cuando de lo que se trate no sea de dictaminar sobre la *verdad* o *falsedad* de los contenidos sino de contextualizarlos, resulta importante que se de cuenta de la complejidad del debate científico, y que se tenga una visión holística sobre un campo que —como se dijo— se funda en la libre circulación de ideas e informaciones y la evaluación crítica de las mismas.

⁷³ *Ibid.*, pág. 3.

www.alsur.lat



Este informe fue diagramado
con LibreOffice e Inkscape

AlSur

