

*Cómo citar este texto:*

Santos-Rodríguez, P. (2022). Desinformación, libertad de opinión y libertad de expresión: Una aproximación iusfilosófica a la luz del Informe A/HRC/47/25, *Derecom*, 32, 141-166, <http://www.derecom.com/derecom/>

**DESINFORMACIÓN,  
LIBERTAD DE OPINIÓN Y  
LIBERTAD DE EXPRESIÓN:  
UNA APROXIMACIÓN IUSFILOSÓFICA A LA LUZ DEL INFORME A/HRC/47/25**

**DISINFORMATION,  
FREEDOM OF OPINION AND  
FREEDOM OF EXPRESSION:  
A IUSPHILOSOPHICAL APPROACH IN THE LIGHT OF THE REPORT A/HRC/47/25**

© Patricia Santos-Rodríguez  
Universidad CEU San Pablo de Madrid (España)  
[psantos@ceu.es](mailto:psantos@ceu.es)

## Resumen

Se analizan y resumen los principales aspectos del Informe A/HRC/47/25 con el contraste de sus fuentes y datos aportados. Se señala como mayor aportación la denuncia de la desinformación en tanto que problema actual que está dañando la comunicación social y cuyo alcance crece exponencialmente al incorporarse las plataformas digitales a los medios habituales de comunicación social. Tras analizar el fenómeno desinformativo, a la luz del Informe, se explora su contexto normativo internacional vigente y su relación con los derechos humanos. El resumen del texto sirve de planteamiento y estado de la cuestión para someter después a una valoración crítica los principales aspectos destacados desde la perspectiva de la filosofía jurídica y política.

## Summary

The main aspects of Report A/HRC/47/25 are analyzed, summarized, contrasting its sources and data provided. The complaint of disinformation as a current problem that is damaging social communication and whose scope grows exponentially as digital platforms are incorporated into the usual mass media is pointed out as the greatest contribution. After scrutinizing the disinformation phenomenon, in the light of the Report, its current international regulatory context and its relationship with human rights are explored. The summary of the text serves as an approach and state of the art to later submit the mainly highlighted aspects to a critical assessment from the legal and politico-philosophical perspective.

**Palabras clave:** Libertad de expresión. Desinformación. Derechos humanos. Responsabilidad social.

**Keywords:** Freedom of expression. Disinformation. Human rights. Social responsibility.

### **1.Introducción:la libertad de expresión y derechos conexos en la sociedad digital desde la antropología jurídica iusnaturalista clásica.**

No hay ningún principio de derecho natural que proteja o declare el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, ateniéndonos al orden de las tendencias naturales del hombre, expresadas en la ley natural, la inclinación a conocer la verdad y a vivir en sociedad<sup>1</sup> es la que conecta mejor con dicho derecho (o libertad) tan intrínsecamente antropológico. En este orden tendencial se desarrollan simultáneamente lo propiamente racional que hay en el ser humano: búsqueda de la verdad en y a través de la vida social. Hoy la verdad es un concepto en crisis. Valorar la verdad supone ser etiquetado de dogmático o, cuanto menos, políticamente incorrecto. Admitir verdades supone admitir (por oposición) que hay falsedades y a nadie gusta que lo llamen mentiroso o falsario.

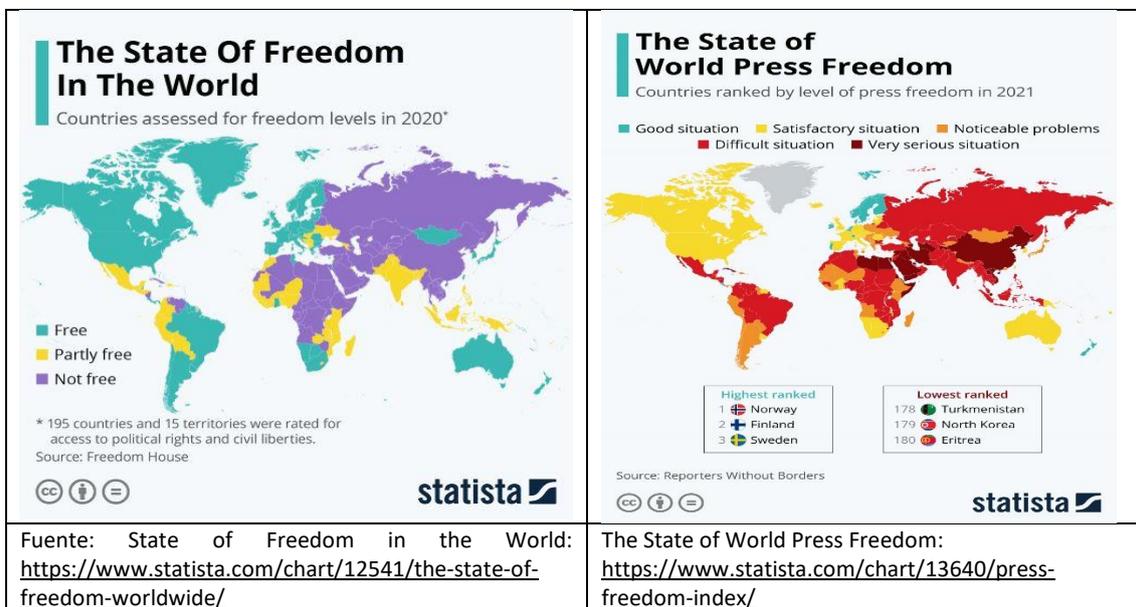
Por otra parte, la noción de verdad es atacada desde el punto de vista gnoseológico como imposible, algo así como un unicornio. Sin remontarnos a tratar de una verdad absoluta (que excede el objetivo de este trabajo), hablemos de “verdades”. Verdades parciales, limitadas, pero *auténticas*, por ser contrastables con datos reales.<sup>2</sup> Esas verdades que permiten avanzar a las ciencias, progresar a las sociedades, afianzar nuestras relaciones humanas. El acceso a ese conocimiento verdadero se produce bien por invención (en el sentido latino: encuentro), bien mediante diferentes tipos de comunicación (oral, escrita o mediante signos de comunicación distintos a la escritura: gestos, imágenes, etc). Todos los seres humanos buscamos y vivimos entre distintos tipos de verdades. Universalmente tratamos de evitar errores, falsedades, incertidumbres. La sociedad, los demás, contribuyen y son parte del camino en la búsqueda de verdades. La tendencia natural se constata por el descubrimiento del otro (la alteridad); por la comunicación y conocimiento de los semejantes (o intersubjetividad); y por la experiencia de estar-con, de trabajar para y por (la interacción). A este ámbito pertenecen los derechos y en este contexto encuentra medida el ejercicio de la libertad humana: uniéndose a otros, defendiéndose de ellos o existiendo sin ser molestado.

Entendemos la libertad de expresión como una de las conclusiones más importantes de la libertad humana. Considerando la libertad como una dimensión de la persona, una capacidad formalmente instrumental,<sup>3</sup> creemos que la libertad de expresarse no consiste en poder decir lo que a uno plazca, sino que aboca necesariamente a comunicar lo que se entiende por verdadero, a la honestidad en el diálogo, a poder declarar, defender y propagar lo que se entiende como verdadero en público, a no ser forzado a decir, defender o propagar la falsedad.

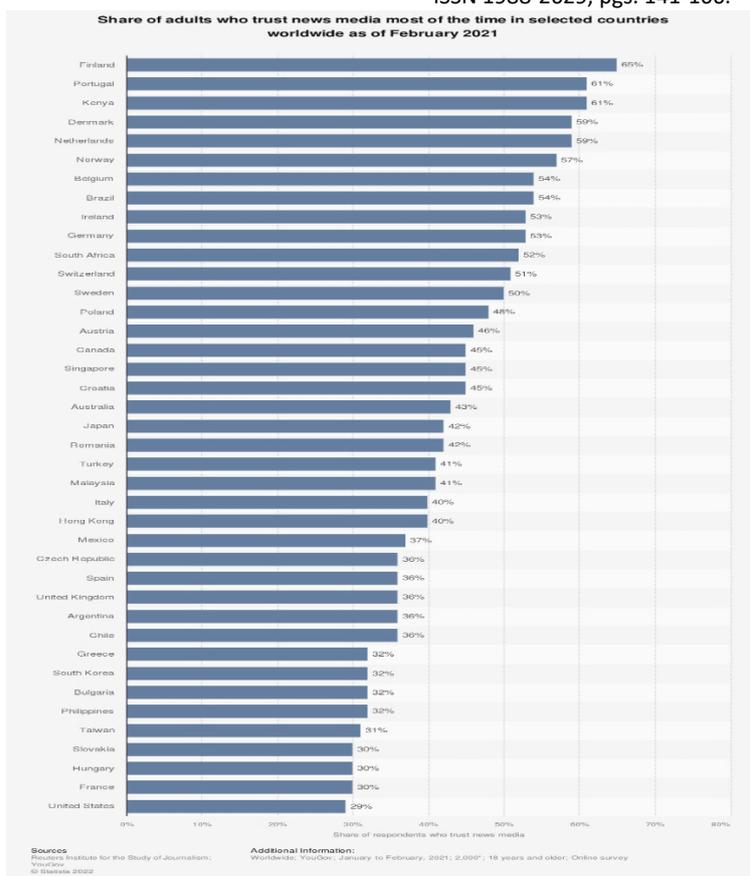
En términos puramente jurídicos, la libertad de expresión ha cobrado la categoría de derecho humano y se ha traducido de inmediato en derecho fundamental. Los derechos humanos son hoy parte integrante del desarrollo de las sociedades contemporáneas. Si trasladamos el contenido antropológico al contexto jurídico contemporáneo, su enunciado no afecta a la veracidad, aunque la da por supuesta. Puede hablarse de un deber correspondiente a este derecho o, al menos, de la existencia de la responsabilidad de las personas físicas y

jurídicas de comunicar verazmente y asumir las consecuencias de haber propagado error o falsedad.

Por otro lado, Internet es ya una dimensión más de la vida cotidiana de países desarrollados y de muchos en desarrollo. Podemos expresar en tiempo real y con cobertura mundial nuestras ideas y pensamientos, no solo por medios escritos sino digitales o audiovisuales, a golpe de clic. La libertad de expresión en el ámbito político se ha concebido indiscutidamente como la piedra angular de la democracia.<sup>4</sup> Con el advenimiento de la sociedad digital, los ciudadanos tenemos unas herramientas que pueden ayudar al diálogo social y también a cuestionar adecuadamente las decisiones de quienes nos gobiernan o a denunciar en tiempo real los abusos del poder establecido. La libertad de expresión *digital* concede una mayor posibilidad de participación y control político. Sin embargo, datos estadísticos<sup>5</sup> muestran que, del reconocimiento al ejercicio del derecho, hay todavía un camino que recorrer.



Esta libertad permite, además, participar de otros derechos humanos y libertades: desde el derecho a la opinión, derecho a la información, derecho a la educación, libertad de creencia, hasta, como indicará la Relatora para la libertad de expresión de Naciones Unidas, la libertad de conciencia. No concebimos que esta nueva forma de libertad pueda ser controlada o limitada por la autoridad dictando, filtrando, censurando, bloqueando o ejerciendo un poder sancionador tipo panóptico. Tampoco concebimos que este nuevo poder alcanzado mediante el acceso a la red pueda ejercerse para atentar contra la dignidad humana y contra la confianza que unos hemos depositado en otros. Es necesario ser conscientes del alcance que ahora tienen todas nuestras comunicaciones digitales, el alcance de la responsabilidad que tienen las empresas de medios sociales y los usuarios de las plataformas y nuevos sistemas de comunicación digital. Error y falsedad, hoy como ayer, solo producen aislamiento, desconfianza y enfrentamientos.<sup>6</sup>



Fuente: YouGov; Reuters Institute for the Study of Journalism.

<https://www.statista.com/statistics/308468/importance-brand-journalist-creating-trust-news/>

## 2.El Informe sobre la Desinformación A/HRC/47/25 de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión y Opinión

Nos encontramos ante un informe para cuya realización<sup>7</sup> la Relatora Especial ha contado con el asesoramiento y participación de 119 organizaciones de la sociedad civil y entidades universitarias, 3 organizaciones internacionales, 3 Estados miembros y 3 empresas, además de haber mantenido una serie de encuentros en línea con organizaciones diversas de la sociedad civil, empresas relacionadas con el mundo de la comunicación social y expertos en la materia. La Relatora, al tiempo que mantiene su carácter no exhaustivo,<sup>8</sup> ofrece este estudio como una oportunidad para entablar un diálogo eficaz acerca de la libertad de expresión con las partes interesadas (Estados miembros, empresas y sociedad civil), contribuyendo a alertar y debatir sobre la desinformación y la opinión pública en estos foros.<sup>9</sup>

### 2.1. Metodología, objetivo y estructura del Informe (núms. 1-8)

El Informe consta de seis partes, incluyendo en ella la Introducción y las Conclusiones. Su mayor aportación consiste en la denuncia de un problema actual que está dañando la comunicación social y cuyo alcance crece exponencialmente al incorporarse las plataformas digitales a los medios habituales de comunicación social. Tras analizar el fenómeno desinformativo, la Relatora explora la normativa internacional vigente y conecta los derechos humanos como una posibilidad más de ayudar a prevenir la desinformación y regular los ámbitos y cauces que la promueven. La Relatora finaliza el Informe haciendo un llamamiento a Estados miembros de la

comunidad internacional y empresas de medios a la responsabilidad social y a la colaboración para lograr una mejora del estado de la cuestión. Procedemos a continuación a comentar con más detalle las secciones principales del Informe, sus conclusiones y recomendaciones. El resumen del texto sirve de planteamiento y estado de la cuestión para someter después a una valoración crítica los principales aspectos destacados desde la perspectiva de la filosofía jurídica y política.

## 2.2. La desinformación como concepto ambiguo e indeterminado (núms. 9-29)

El tratamiento más adecuado de un problema que involucra a distintas partes sin duda debe comenzar por la clarificación terminológica.<sup>10</sup> Si en circunstancias pacíficas nuestra naturaleza racional<sup>11</sup> nos aboca al diálogo como dimensión vital de nuestra existencia,<sup>12</sup> cuanto más necesario resulta este recurso en situaciones en que un problema tiende a consolidarse por un diagnóstico deficiente en su expresión y/o en su comprensión por quienes lo provocan y quienes lo padecen.

El concepto de la desinformación pertenece a diferentes ámbitos, el informativo, el de la comunicación social y el político. Cada uno de estos ámbitos conecta con dimensiones esenciales de la vida social: la desinformación ataca el corazón de la actividad informativa por anular la veracidad en los contenidos que se comunican a la población; quiebra las bases de la comunicación social, que se sostiene por el elemento de la confianza en la buena fe de los agentes de comunicación; finalmente, el ámbito político puede verse relacionado con la desinformación por su daño al ejercicio de la participación democrática a través de la libertad de expresión y de opinión. Es por ello un concepto complejo, como expresa el Informe,<sup>13</sup> al que, en relación con su contexto originario, no cabe considerar como la causa de las crisis sociales y de la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones, sino más bien como su consecuencia.<sup>14</sup>

Su naturaleza es discutida debido a la falta de acuerdo en sus dos componentes: la *imposibilidad de trazar una línea clara entre la realidad y falsedad*<sup>15</sup> que se difunde, y la existencia o ausencia de intención de causar un perjuicio.<sup>16</sup> Respecto al primer aspecto la Relatora expone la imposibilidad de discernir entre realidad y falsedad (según el núm. 10 del Informe), especialmente cuando el contenido del mensaje se expresa en forma de opinión, creencia, incertidumbre o incluso parodia.<sup>17</sup> Respecto al segundo aspecto, la intención de manipular al falsear información, la Relatora distingue entre desinformación (dolosa) e información errónea (hecha en ausencia de dolo), si bien esta inocencia no impide el daño a la opinión pública. La desinformación como fenómeno atañe a una compleja trama de medios de comunicación tradicionales y digitales, generando una senda intrazable entre el mundo real y el virtual.<sup>18</sup>

*Desinformación*, según el Informe de la Relatora, se refiere a la información falaz que se difunde intencionadamente para causar un grave perjuicio social, y por *información errónea* se entiende la difusión de información falaz sin saberlo.<sup>19</sup>

Detalla en esta parte del Informe otras definiciones que suelen citarse en el ámbito jurídico y de las relaciones internacionales para referirse al fenómeno desinformativo, subrayando que la falta de uniformidad y acuerdo ponen en peligro el derecho de libertad de expresión y de opinión.

- Según la Comisión Europea, desinformación es: *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>20</sup>

- Según el Informe realizado por una serie de expertos<sup>21</sup> publicado por la ITU<sup>22</sup> en colaboración con la UNESCO, desinformación es: *todo contenido falso o engañoso con consecuencias potenciales, independientemente de la intención subyacente o de los comportamientos que producen y hacen circular el mensaje.*

- Señala a continuación la Relatora que las leyes y reglamentos nacionales que tratan sobre la desinformación adolecen de ambigüedad al definir el fenómeno, ofreciendo conceptualizaciones que coinciden en los siguientes aspectos: contenido falso o engañoso, eventual intención de causar un perjuicio y la naturaleza del perjuicio causado.<sup>23</sup>

- Según otro estudio de investigación publicado por el Consejo de Europa,<sup>24</sup> la desinformación es: *“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 “mal-información” como la información verídica que se difunde con la intención de causar un perjuicio”.*

La Relatora se detiene en un aspecto esencial de la desinformación, la de los actores (agentes que promueven la “anti-información”) y los vectores, principios que guían a las plataformas de medios sociales. Hay una clara denuncia en el Informe de la industria o negocio lucrativo que subsiste tras la desinformación, como actividad organizada, cuasi profesional.<sup>25</sup> Los motivos tras esta actividad organizada son variados, desde los comerciales, hasta los políticos e incluso los ideológicos. Los agentes desinformadores que se denuncian en el Informe<sup>26</sup> incluyen a Estados, partidos políticos, personajes públicos, grandes empresas que financian a troles o a empresas de relaciones públicas para estos fines, y hasta grupos extremistas o terroristas.

Además de los motivos citados, el Informe añade otros cuatro factores<sup>27</sup> que concurren en el contexto en que se produce el fenómeno de la desinformación: la inestabilidad económica creciente de medios tradicionales de comunicación cuyo nicho de mercado está viéndose afectado por el crecimiento de las plataformas digitales ofreciendo servicios similares; la ausencia de regímenes sólidos de información pública; la carencia de alfabetización digital y mediática de la población en general; y el creciente número de personas que sufren penurias económicas, abusos del poder o desigualdades sociales, que los convierten en objetivos más manipulables.

Si bien sólo una parte de la población está expuesta a la desinformación como fruto del contexto social, político y económico en el que viven y de su nivel de educación y de

alfabetización digital, los efectos de la desinformación tienen un alcance mucho mayor. No sólo afectan a la población más manipulable, moviéndola a la confrontación, la desconfianza e incluso actitudes de odio; afecta también a periodistas, cuyo trabajo se ve cuestionado y desprestigiado por estas malas prácticas, y afecta sin duda a los medios de comunicación en general, pues se ven obligados a dedicar tiempo y recursos a la verificación, y en ocasiones rectificación, de las falsas noticias difundidas. La Relatora finaliza esta parte del documento señalando la necesidad de acudir al derecho internacional de los derechos humanos para diseñar y formular una respuesta jurídica que proteja a estos grupos vulnerados por la desinformación.<sup>28</sup>

### 2.3. En busca de un marco normativo internacional adecuado (núms. 30-45)

El Informe abre una nueva sección dedicada al marco jurídico internacional aplicable. En este apartado se estudian los efectos de la desinformación en el ejercicio de los derechos a la libertad de opinión y la libertad de expresión. Frente a la insuficiente respuesta por parte de Estados y empresas implicados, el Consejo de Derechos Humanos afirma que la respuesta a la desinformación debe encontrar base en el Derecho Internacional,<sup>29</sup> incluyendo los principios de legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad. Se invocan a tal efecto el artículo 19 de la DUDH<sup>30</sup> y el artículo 19 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>31</sup> por los que se protege la libertad que cada persona tiene de opinar y expresarse sobre la materia que quiera, y de no ser molestado por ello, así como su libertad para investigar y recibir informaciones y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Este derecho implica la responsabilidad de cada Estado de garantizar este ejercicio y, en algún caso, limitarlo legalmente por razones de interés público.

Resumimos a continuación los principales puntos del Informe sobre la Libertad de Opinión. Según el Informe, la libertad de opinión tiene dos dimensiones: la interna (relacionada con la libertad de pensamiento y presente sobre todo en la intimidad de la persona) y la externa (que afecta principalmente a la libertad de expresión). El Informe muestra su preocupación hacia las vulneraciones de la libertad de opinión que se producen por el ejercicio de *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>32</sup>. Señala acertadamente el Informe que, a pesar de los términos absolutos en que se enuncia este derecho en los textos internacionales, como seres humanos, existencialmente dialógicos, recibimos constantemente influencia de otros, y nuestro pensamiento se produce dentro de este contexto de intercambios e influencias, por lo que la libertad de recibir una amplia gama de influencias forma parte de la misma libertad de opinión.<sup>33</sup>

El Informe finaliza su exposición sobre la libertad de opinión afirmando el derecho a formarse una opinión y a desarrollarla, el derecho a no expresar una opinión, así como el derecho a cambiar de opinión por cualquier razón y en cualquier momento. La libertad de opinión incluye aspectos básicos en su ejercicio como son la autonomía mental, la prohibición de divulgar la opinión propia en contra de la voluntad y cualquier coacción sobre alguien que fuerce una opinión determinada.<sup>34</sup> La Relatora vincula inicialmente la libertad de opinión a la libertad de pensamiento y de conciencia (dimensión interna) y aparece de nuevo al final de la sección. Tradicionalmente la libertad de opinión excluye cualquier forma de adoctrinamiento, "lavado de cerebro" o influencia en *la mente consciente o subconsciente con medicamentos psicoactivos u otros medios de manipulación*<sup>35</sup>.

La Relatora apunta a un posible tipo delictivo de esta clase de violación en relación con el fenómeno desinformativo:

*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>36</sup>.*

El Informe prosigue su explicación acerca del contenido de la libertad de expresión al exponer el alcance de su ejercicio: 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>37</sup> El Informe remite al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>38</sup> que, en su Observación General nº 34 de 2011, estudia con detalle el alcance del artículo 19 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre la libertad de expresión.

La libertad de expresión ampara en términos absolutos la expresión de cualquier mensaje, y medio de expresión, incluyendo contenidos que puedan resultar ofensivos,<sup>39</sup> independientemente de la veracidad o falsedad del contenido.<sup>40</sup> La única limitación reside en lo expuesto en las disposiciones del párrafo 3 del artículo 19 y el artículo 20 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, la propaganda en favor de la guerra (que se prohíbe) y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (también prohibida). El alcance de esta libertad así expuesta puede, a ojos de la Relatora, resultar útil para la difusión de la desinformación, pues cabe su ejercicio, a pesar de las limitaciones mencionadas que ella asume y da por buenas, dentro de los principios de legalidad y necesidad.<sup>41</sup>

El Informe se detiene a señalar la excepcionalidad con que cualquier limitación de la libertad de expresión puede llegar a imponerse y se centra en el ejemplo de las elecciones;<sup>42</sup> alude a las comunicaciones que puedan incitar al odio y la violencia y a la necesidad de asegurar un marco jurídico que se inspire en el Plan de Acción de Rabat,<sup>43</sup> para detectar la gravedad de ciertas comunicaciones y poder actuar sobre ellas, prohibiéndolas.<sup>44</sup>

La Relatora finaliza esta sección del Informe remitiéndose a la Declaración Conjunta de Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de Estados Americanos (OAS) y la Comisión Africana para los Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR) sobre la Libertad de Expresión y las “Noticias Falsas”, la Desinformación y la Propaganda de 2017<sup>45</sup> llamando a extraer de dicha Declaración los principios clave que ayuden a orientar la acción de Estados, empresas y grupos de interés en torno a esta cuestión.

#### 2.4.El análisis de las respuestas de los Estados miembros de la comunidad internacional (núms. 46-62)

El Informe dedica su parte más extensa (casi la mitad) a la cuestión de las respuestas de los Estados frente a la desinformación. En palabras de la Relatora, dichas respuestas son uno de los principales motivos de su preocupación.<sup>46</sup> Se señalan casos de desinformación de la población patrocinados por algunos Estados con fines políticos y/o estratégicos. Se trata de una sistemática supresión de fuentes de información alternativas de manera intencional y arbitraria, al tiempo que promueven sus propias falacias.<sup>47</sup> Así ha sucedido mediante cierres de Internet, por ejemplo, en Bielorrusia, República Democrática del Congo, Etiopía, Myanmar, Bahrein, Venezuela, Papúa y Papúa Occidental. El Consejo de Derechos Humanos ha condenado estos cierres por su desproporcionalidad, falta de necesidad y arbitrariedad:

*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>48</sup>*

Por contraste, el Informe habla de otros Estados que disponen de legislación penal específica para afrontar los perjuicios causados por la desinformación, bien en términos generales, bien bajo alguna de sus variantes (difamación, fraude a consumidores, fraude financiero). Señala que algunas de estas leyes son hoy inconstitucionales y sin base jurídica suficiente para aplicarse en sociedades democráticas.<sup>49</sup> Así mismo, el Informe constata una avalancha normativa promulgada durante los últimos diez años prohibiendo las “noticias falsas” en internet y plataformas sociales. Especialmente destacan aquellas producidas en torno a la pandemia del Covid19.<sup>50</sup>



Fuente: International Press Institute: <https://ipi.media/rush-to-pass-fake-news-laws-during-covid-19-intensifying-global-media-freedom-challenges/>

Los principales problemas que la Relatora destaca sobre estas iniciativas legislativas son:

- la falta de cumplimiento de los criterios de legalidad, necesidad y objetivo legítimo establecidos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- la imprecisión y generalidad en la delimitación de conceptos como “información falsa” o “perjuicio”
- la falta de claridad en la descripción del nexo concreto y fundado entre el acto cometido y el perjuicio causado, en dichas leyes;
- el amplio margen de discrecionalidad otorgado al poder ejecutivo, una discrecionalidad sin límites y sin supervisión judicial, lo que deja puertas abiertas a abusos y arbitrariedades del poder sobre el ejercicio legítimo de esta libertad<sup>51</sup> por parte de periodistas, miembros de la oposición política y defensores de los derechos humanos muy especialmente.<sup>52</sup>

El Informe prosigue analizando la regulación existente respecto de los medios sociales, pues su instrumentalidad contribuye de manera inequívoca a hacer virales los contenidos alojados y disponibles en sus plataformas digitales.

La respuesta de los Estados sobre estas empresas ha variado, recorriendo un rango que va desde controlar directamente (censurar) los contenidos en línea, hasta intervenir en los procesos por los que las empresas gestionan la información errónea o desinformación. Este tipo de intervencionismo conlleva la quiebra de la privacidad propia de los servicios de mensajería instantánea, puesto que exigen rastreo de usuarios, acceso a datos particulares, exigiéndoles su identificación.<sup>53</sup>

La Relatora señala además otra medida legal que muchos Estados han tomado respecto de las empresas de medios, y es la de obligarles a retirar contenidos que consideran ilegales por ser desinformadores o falsos, a sus ojos. En la práctica estas leyes han provocado que se supriman legítimas expresiones sin orden judicial previa, o en escasa colisión con los criterios del 19.3 ya mencionados. El problema de la arbitrariedad de las autoridades políticas respecto de las empresas de medios sociales es también un hecho cercano y habitual en muchos países.

Finalmente, otra medida que parece haber triunfado en muchos Estados en detrimento de la libertad de expresión es la de convertir a las propias plataformas en línea en una suerte de “policías de la palabra”, otorgándoles una función censora que tradicionalmente sólo tenían los tribunales de administración de justicia de los Estados. El riesgo de este tipo de medidas es que los intermediarios (las plataformas digitales) lleguen a ejercer un excesivo filtrado de contenidos, eliminando más contenidos de los necesarios por miedo a la sanción o cancelación de su negocio digital.<sup>54</sup> Esta última solución es la más adoptada en países que no tienen leyes en contra de la desinformación.

El Informe destaca algunas propuestas legales, como la de la UE, o las surgidas en otros países. La Unión Europea se encuentra trabajando en una propuesta de Reglamento de Servicios Digitales,<sup>55</sup> por el que se exigiría a las plataformas digitales y empresas de medios sociales una

serie de medidas de transparencia en sus procesos con idea de ayudar a solucionar el problema de la desinformación, contribuir al respeto de los derechos humanos y a la concienciación de la responsabilidad pública de las empresas. Otras medidas contempladas en el borrador incluyen: i) que el organismo regulador y supervisor del cumplimiento sea independiente; ii) que haya una revisión anual del funcionamiento de las plataformas sociales gestionadas por estas empresas, con vistas a evitar que sus contenidos/procesos de comunicación pongan en riesgo la salud pública, a los usuarios que sean menores de edad, al discurso cívico, a los procesos electorales y/o a la seguridad pública; iii) que exista un órgano auditor de dichas empresas de medios sociales también de carácter independiente; iv) que las empresas cumplan ciertos códigos de conducta relativos a la desinformación y a otras esferas, etc.<sup>56</sup>

El Informe alude al controvertido caso de la suspensión permanente del expresidente Trump de Twitter, Facebook, YouTube, Reddit y otras plataformas, para destacar la reflexión que otros países han hecho sobre la necesidad de regular la posible sanción de las empresas que eliminan contenidos lícitos. Por ejemplo, en Polonia existe un proyecto de ley por el que se obligaría a las empresas de medios sociales a reponer los contenidos que un organismo público del Gobierno considerase lícitos. En Brasil la eliminación de contenidos quedaría legalmente condicionada a la suspensión de servicios o graves sanciones si se estimase cierta arbitrariedad por parte de las empresas de medios sociales. El informe alude a estas estrategias estatales que conlleven que la imposición de “obligaciones de difusión” o “deber de imparcialidad” puedan ser perjudiciales si no están alineadas con el Derecho Internacional de los derechos humanos y puedan servir para difundir el discurso del odio.<sup>57</sup>

## 2.5. Al otro lado de la pantalla: la desinformación vista por las empresas (núms. 63-82)

El Informe señala que las empresas no están sometidas las mismas obligaciones que los Estados en torno a la cuestión de los derechos humanos, sin embargo, afirma que los derechos humanos no son algo ajeno a ellas. De hecho, el Informe señala que todas deben mantenerse dentro del marco de referencia aportado por el documento de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos adoptado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2011<sup>58</sup> y por la Declaración conjunta antes mencionada.<sup>59</sup>

Concretamente, el documento de los Principios, en su núm. 11, señala que las empresas:

*deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación,*

En su número 13 explica:

*“La responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas: a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan; b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados*

En su número 15 detalla:

*Para cumplir con su responsabilidad<sup>60</sup> de respetar los derechos humanos, las empresas deben contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias, a saber: a) Un compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos; b) Un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos; c) Unos procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar.*

El Informe destaca las medidas adoptadas por las empresas de medios sociales domiciliadas en EEUU (Twitter, Facebook, Whatsapp, YouTube) como respuesta a los retos generados por la desinformación. Dichas actuaciones varían desde la aplicación de etiquetas, la emisión de advertencias, la eliminación de contenidos o el cierre de cuentas. Otras medidas incluyen el empleo de algoritmos que hagan menos visibles los contenidos problemáticos, la promoción de contenidos que consideran fidedignos, otorgan poder de comprobación a terceros, canalizan las quejas de los usuarios sensibles a dichos contenidos o limitan el número de usuarios para reenviar mensajes. Sin embargo, la Relatora considera que, a pesar de lo positivo de dichos intentos, sigue siendo cuestionable la moderación de contenidos a posteriori, pues no incide en el cambio comportamental de la sociedad.<sup>61</sup>

El Informe plantea algunas insuficiencias relevantes para convertirlas en materia de consideración crítica y transformación. Destaca cinco aspectos de riesgo: el modelo de negocio basado en la publicidad, las deficiencias normativas, la insuficiente reparación del daño, la disparidad geográfica, la presión política y la falta de transparencia.

- a) El informe critica un modelo de negocio que se alimente de publicidad personalizada gracias al empleo del *big data* de los usuarios, recopilando y rastreando gustos, preferencias y uso de los contenidos en las plataformas. Señala los riesgos siguientes: alimentar la polarización de los usuarios, por centrarlos en sus preferencias, violar el derecho a la protección de la intimidad y privacidad de los usuarios y socavar su libertad de acción al fomentar la consulta adictiva de contenidos. En países marcados por un contexto político violento, el seguimiento de usuarios en función de etnia o afiliación política puede poner en riesgo no sólo su libertad sino también sus vidas.<sup>62</sup>
- b) Otro de los aspectos criticados en el Informe es el de la normativa aplicable al funcionamiento de este tipo de empresas. La Relatora señala la dispersión y la falta de claridad como principales razones por las que resulta difícil comprobar 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 de esta categoría en sus webs oficiales. La otra crítica a la normativa vigente es su generalidad e imprecisión terminológica, lo que dificulta la coherencia en la aplicación de sus normas y políticas. Hay, por tanto, incoherencia en las condiciones de servicio de las empresas<sup>63</sup>.

La automatización de procesos de filtrado para prevenir contenidos desinformativos, junto a falta de transparencia de las decisiones de moderación de contenidos, aumentan el riesgo de que se eliminen contenidos permitidos. La tecnología tiene sus límites y como señala el Informe, esas decisiones corresponden, hoy por hoy, a seres humanos, capaces de entender y valorar los matices y contextos de dicha información. El Informe señala esta dificultad criticando esta falta de transparencia y esta forma de tratamiento de los datos.<sup>64</sup>

- c) Los mecanismos de reparación constituyen una preocupación más que el Informe añade a su lista de consideraciones críticas. Parece que la reparación de daños ocasionados por desinformación o en caso de información errónea es inadecuada, como lo es también la falta de articulación de sistemas de apelación en caso de decisiones erróneas, que dejan indefenso el ejercicio legítimo de la libertad de expresión. Tampoco constan sistemas de impugnación de decisiones relativas a políticas sobre perjuicios coordinados o comportamientos inauténticos. Por otro lado, se señala que debería facilitarse el acceso a estos sistemas en distintos idiomas. El Informe señala cómo, además de los mecanismos de denuncia internos, deberían de existir organismos de supervisión externos, a modo de consejos de medios sociales, una especie de órganos colectivos con capacidad legal para formular recomendaciones, en particular, sobre la desinformación y la información errónea, y con potestad de recibir apelaciones contra las decisiones tomadas por las empresas participantes.<sup>65</sup>
- d) El Informe revela disparidad geográfica en la aplicación de políticas de moderación de contenidos. El Informe señala la distinta inversión de medios y garantías que unas empresas aplican en unos países y “olvidan” en otros; el nivel de financiación que determinados recursos reciben en un idioma respecto de esos mismos recursos prestados en otro idioma, dentro de un mismo país; tampoco se observa un desarrollo homogéneo de los sistemas de comprobación de los hechos a nivel global, considerando su disponibilidad y funcionamiento. El Informe subraya, en definitiva, una diferente calidad informativa y de moderación de contenidos, según los países, y llama a conocer en profundidad la situación económica, política y social de los países con menos recursos que sufren desinformación.<sup>66</sup>
- e) La libre expresión de ideas por parte de personajes y actores de la vida pública de los países goza del más alto grado de protección en el Derecho Internacional de los derechos humanos, pudiendo excepcionalmente eliminar contenidos por incitación al odio o a la violencia. Sin embargo, las empresas no parecen aplicar sus condiciones de servicio o sus normas de uso de forma coherente a dichos actores de la vida pública. Tampoco existe noticia de sus políticas institucionales para evitar que los contenidos políticos sean catalogados de inmediato como “noticias falsas” o para ocuparse de los contenidos producidos por dichos agentes que pudieran incitar a la violencia o al menos justificarla. La Relatora señala la necesidad de que las empresas publiquen con claridad sus políticas y sus condiciones de servicio, fundándolas en el Derecho Internacional de los derechos humanos, para así poder resistir las presiones políticas de los Estados donde funcionan, ya que de esa forma estarían defendiendo los mismos instrumentos y principios jurídicos que los Estados han aceptado cumplir y respetar.<sup>67</sup>

- f) Finalmente, el Informe habla de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a los datos. Señala que la falta de transparencia y la dificultad de acceder a los datos impide una rendición de cuentas fiable y eficiente. La opacidad dificulta la libertad de actuación de los usuarios y merma su actividad. Los informes de transparencia siguen siendo insuficientes, sin divulgar las medidas que aplican para evitar la desinformación y limitándose a constatar determinadas actividades sin entrar en su detalle (p.e. se aporta el número de cuentas cerradas en un año, pero no se detalla los contenidos que llevaron a su cancelación). Tampoco existe en dichos informes una explicación sobre los contenidos etiquetados, ni sobre las apelaciones que se hayan presentado contra decisiones tomadas en casos de desinformación. No se dispone de datos que reflejen las interacciones entre usuarios con determinado contenido desinformativo o erróneo (número de veces compartido, consultado, denunciado, etc.). Tampoco se facilita información sobre los sistemas de inteligencia artificial implementados para detectar y eliminar contenidos desinformadores. No se publican los acuerdos que estas empresas puedan llegar a tener con los gobiernos de los países donde operan, ni siquiera cuando a través de esos acuerdos, las empresas conceden preferencia a los mensajes de las autoridades del país. La falta de transparencia continúa siendo la tónica general de las empresas con relación a los procesos de moderación de contenidos, por lo que no se puede realizar una correcta evaluación acerca de la eficacia de los mismos o su impacto sobre los derechos humanos.<sup>68</sup>

## 2.6 Propuestas y Conclusiones del Informe (núms. 83-105)

*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.*<sup>69</sup> Desde esta perspectiva la Relatora articula en el Informe una serie de conclusiones y recomendaciones. Las Conclusiones resumen los principales aspectos tratados sobre la desinformación como fenómeno actual, presente en todas las sociedades de información. Las Recomendaciones se articulan en torno a tres ejes: el jurídico (general), el político o estatal y el empresarial.

Las Conclusiones del documento en torno al fenómeno de la desinformación subrayan la naturaleza compleja y multidimensional del fenómeno: múltiples actores, extenso alcance y rápida consecución. El Informe destaca sus efectos antidemocráticos: destruye confianza en las instituciones, coarta la libertad de buscar y recibir información veraz, para formarse una opinión fundada en hechos, debilita la libertad del periodismo independiente y/o de investigación, convierte al ciudadano (titular de derechos con capacidad de acción) en mero usuario de un sistema que le controla de manera opaca.

En cuanto a las Recomendaciones, parten de la afirmación de la responsabilidad de los Estados y empresas de medios en esta materia, señalando la insuficiencia y el carácter reactivo de las respuestas que se han dado hasta el presente. Señala que el reto fundamental de Estados y empresas consiste en devolver *la confianza de la ciudadanía en la integridad del orden informativo*.<sup>70</sup> Para ello propone realizar una revisión seria del modelo de negocio en que se sustentan los principales agentes de la desinformación y/o la información errónea, llamándoles a cooperar en su solución.

Desde el punto de vista jurídico, la Relatora lleva el tema de la prevención y control de la desinformación a la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos, por su impacto directo sobre la libertad de opinión y de expresión. Llama a que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU estudie 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, para establecer iniciativas sobre el tema de la salvaguardia y la promoción de los derechos humanos en el espacio digital.*<sup>71</sup>

Sus Recomendaciones a los Estados se resumen en los siguientes puntos, siempre dentro de la línea de revisar sus políticas priorizando el principio en favor de la libertad de expresión:<sup>72</sup>

- Como actores:<sup>73</sup> Evitar realizar, patrocinar, fomentar o difundir afirmaciones cuya falsedad sea cuanto menos sospechosa; evitar autorizar cierres de Internet como medio para combatir la desinformación y cualquier otro tipo de restricción de la libertad de expresión, siempre dentro del margen del artículo 19.3 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; impulsando una regulación de medios sociales que promueva la transparencia, la protección de datos, los derechos de los usuarios y el respeto a los derechos humanos, en general; promoviendo políticas de alfabetización digital de jóvenes y mayores por igual, así como la inclusión digital de personas en países en desarrollo, facilitándoles un acceso significativo, gratuito, abierto, interoperable, fiable y seguro a Internet; lograr la plena integración de la perspectiva de género en sus políticas y programas para combatir la desinformación y la información errónea, en este aspecto.
- Como garantes:<sup>74</sup> Evitando intervenir en las empresas obligándoles a retirar o bloquear contenidos; dejando libertad para publicar sus contenidos sin trasladarles funciones censoras que sólo corresponden a los tribunales; evitando el recurso al Derecho Penal salvo en situaciones extremas y excepcionales; garantizando eficazmente la protección y seguridad de periodistas y defensores de derechos humanos, dentro y fuera de Internet; garantizar el derecho a la información en todos sus aspectos, aumentando su propia transparencia y divulgando *motu proprio* los datos oficiales en Internet y fuera de ella y reafirmando su adhesión a la libertad, la diversidad y la independencia de los medios de comunicación; se los llama a legislar garantizando la independencia de las instancias reguladoras de esta libertad por ley.

El Informe también dirige otras Recomendaciones a las empresas de medios sociales. Se afirma sin ambages su responsabilidad social ante los usuarios y ante toda la sociedad, por su gran impacto en la esfera pública. Resumimos a continuación los principales aspectos de las exigencias que, según el Informe, estas empresas deben afrontar, propuestas que afectan de lleno al contenido de la responsabilidad social corporativa:<sup>75</sup>

- Aumentar su transparencia en cuanto a las peticiones de los Estados, absteniéndose de hacer tratos con ellos a puerta cerrada.<sup>76</sup>
- Superar las respuestas al problema de la desinformación que se limitan a moderar los contenidos ofrecidos en línea.

- Evitar las concentraciones de poder en el mercado y cumplir la legislación sobre competencia y protección de datos.
- Evaluar el impacto de sus productos en el ejercicio de los derechos humanos, prestando particular atención a los algoritmos y sistemas de clasificación que puedan ayudar a la desinformación o divulgación de información errónea.
- Revisar sus modelos publicitarios para asegurar el respeto a la pluralidad de opiniones e ideas, transparencia en los criterios utilizados en la publicidad personalizada, ofreciendo acceso a los usuarios a información significativa sobre los anunciantes en repositorios digitales de anuncios, dándoles opción de elegir voluntariamente que se les muestre publicidad y generando sistemas de privacidad diferencial<sup>77</sup> en el acceso a big data con fines de investigación que generen entornos seguros a los usuarios.
- Proporcionar a los usuarios información clara y significativa sobre los parámetros de sus algoritmos o sistemas de recomendación y asegurándose de que esos sistemas les permiten recibir por defecto una diversidad de puntos de vista, aunque se permita elegir las variables que afecten a sus actividades en línea.
- Establecer mecanismos de apelación internos para que los usuarios puedan impugnar una gama amplia de decisiones de moderación de contenidos y de tipos de contenidos, así como el comportamiento inauténtico coordinado.
- Publicar políticas claras y definidas sobre el tratamiento de los contenidos y de la publicidad en consonancia con los derechos humanos. En particular, se les pide claridad, coherencia y fácil acceso a sus políticas respecto de personas de interés o relevancia pública y su igual aplicación en todas partes.
- Mejorar los informes de transparencia, descendiendo a detallar las medidas adoptadas en casos de desinformación o información errónea, los recursos presentados, además de reportar el número de contenidos compartidos, consultados, número de usuarios a los que han llegado, y número de quejas y solicitudes de retirada.
- Estudiar la creación de mecanismos de supervisión externos, como consejos de los medios sociales.
- Dedicar más recursos a comprender mejor los contextos locales que favorecen la desinformación y la información errónea. Las circunstancias que deben conocerse y solventarse incluyen las disparidades lingüísticas y de conocimientos de minorías y otros grupos vulnerables; falta de acceso a recursos de información, especialmente en el caso de países en vías de desarrollo; falta de calidad de la información disponible en países desarrollados, entre otros.
- Combatir prioritariamente la desinformación de género en línea e introducir políticas, recursos y mecanismos adecuados que tengan en cuenta la perspectiva de género en todos los aspectos del uso de las plataformas, diseñándolas en consulta con las personas afectadas por este comportamiento.

### **3. Valoración final del Informe A/HRC/47/25. Análisis crítico de algunos de sus aspectos formales y materiales**

El confinamiento de millones de personas en sus hogares durante la pandemia del Covid19 ha hecho que la desinformación haya cobrado mayor protagonismo en las relaciones digitales. El Informe, en su conjunto, parece una iniciativa oportuna y necesaria, reflejando cierta sistemática útil para facilitar el tratamiento de la cuestión.

Desde el punto de vista formal, la Relatora acierta al dedicar atención a la definición del fenómeno, su realidad en el contexto mundial, así como en la consideración pormenorizada que se ofrece al analizar la responsabilidad existente de parte de Estados y empresas de medios. La estructura del Informe es, por tanto, correcta.

Desde el punto de vista formal, el Informe adolece de una debilidad intrínseca afectando a su alcance y a su rigor científico; se trata de la falta de representatividad institucional en su elaboración, pues el Informe ha contado con la participación de tres organizaciones internacionales, tres países y tres empresas.<sup>78</sup> Si el Informe se publicase por alguna empresa privada de investigación de medios, o como conclusivo de un proyecto de investigación universitario, dicho defecto podría ampararse en la autonomía de la voluntad de las partes que contratan unos servicios en el primer caso, o en la libertad de cátedra en el segundo caso.

No podemos obviar que el Informe se publica como un resultado del trabajo de la actual Relatora para la Libertad de expresión en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. El lugar de publicación y la formalidad del documento, recogido en los registros oficiales del Consejo, dotan al Informe de carácter institucional, por más que la autora y responsable explique que se trata de abrir un diálogo. Quizá entonces habría que exigir una denominación menos ambiciosa y más conforme al propósito expresado,<sup>79</sup> por ejemplo, “documento de trabajo”.

Asimismo, creemos que se puede haber comprometido la necesaria neutralidad en ciertos momentos al emplear algunos adjetivos o adoptar un enfoque favorable o desfavorable acerca de los ejemplos políticos que se toman para ilustrar su perspectiva de la cuestión, como si se tratase de acontecimientos de interpretación y comprensión unívoca<sup>80</sup>; idéntica falta de neutralidad –cayendo en una discriminación positiva con efectos “publicitarios” innecesarios en un Informe que se publica en la web oficial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas- surge al mencionar ciertas plataformas sociales como modelo a seguir, faltando referencia a otras muchas que, por no haber sido consultadas, no aparecen<sup>81</sup>.

Siguiendo con el análisis crítico de la forma, debemos destacar algunas imprecisiones observadas en la forma de citar, aunque se hayan señalado con suficiente detalle en nuestras notas 15 y 18. La Relatora cita en el Informe el “*Freedom of Expression and Addressing Disinformation on the Internet*” de la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible de septiembre 2020 y el “*Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policymaking*” del Consejo de Europa, de octubre 2017. Ambos documentos mencionan explícitamente que ninguno de ellos refleja ni la visión, ni las políticas de dichos organismos que los han patrocinado o auspiciado, y que toda la responsabilidad por lo allí escrito sobre esa cuestión recae en los autores. Nos encontramos con una forma de citar que aparenta cierta institucionalidad pudiendo inducir a error en cuanto a la oficialidad, autoridad y alcance de las fuentes.

Por último, deseamos añadir la necesaria relatividad que acompaña al valor científico del Informe, consustancial por otra parte a cualquier estudio de materia relativa a las ciencias sociales (incluido el presente trabajo). En Ciencias Sociales, salvo que se manejen una totalidad de datos lo más omnicompreensiva posible, nunca se acaba de dar rendida cuenta de la “totalidad” de una cuestión, como se pudiera pensar que hace un Informe que emana de un organismo de alcance mundial, pudiendo siempre avanzar el conocimiento hacia una mayor completitud. Además, el avance científico en las Ciencias Sociales se produce a través de la argumentación, y ésta, por tratarse de una actividad intelectual personal, suele ser contestable u opinable. El Informe se ha realizado con seriedad, y cuenta con citas de apoyo del ámbito académico, ante las que cabe argumentar y posicionarse de maneras diversas. La Relatora construye una argumentación válida en torno a su punto de vista; dicho esto, el Informe parece tomar como únicamente válidos su interpretación de la desinformación, hecha con fundamento en determinados ejemplos, artículos e informes académicos. Aun a riesgo de empobrecerlo, un Informe de estas características debería poder ofrecer más datos con mayor contraste, dejando margen de interpretación, diálogo y trabajo a quienes se ven afectados por la cuestión medida, es decir, dejando fuera la interpretación. En este sentido, la preocupación de la Relatora excede a la simplicidad de este propósito.

En cuanto a la materia tratada, la desinformación, creemos que el trabajo de conceptualización que se ha realizado es relativamente suficiente en términos prácticos, pues se ha llegado a definir la desinformación, distinguiéndola de la información errónea. Ambas definiciones pueden servir como referentes en sucesivos documentos jurídicos y científicos sobre dicha materia,<sup>82</sup> pese a que ya existen otros intentos por parte de otros organismos.

La mencionada crisis de la noción de verdad y la comprensión de la libertad como una facultad absoluta, como un fin en sí misma, no ayudan a una mayor profundidad o exigencia en esas definiciones. Sin embargo, sólo desde la noción de verdad, verificable con datos de la realidad que cada quien puede atestiguar, sólo desde la auténtica transparencia en cuanto a la obtención y dimensión de los datos que se verifican, cobra importancia y se comprende la gravedad de la desinformación y de la información errónea.

Cuando la Relatora señala como no verificables contenidos como las opiniones, creencias, conocimientos inciertos y otras formas de expresión como la parodia y la sátira,<sup>83</sup> hemos de discrepar. No se trata de decir que una opinión es falsa: si se emite, existe, y es verdadera opinión. No existen por así decirlo, opiniones falsas, sino opiniones que se sustentan en contenidos falsos. Lo que debería poder calificarse de verdadero o falso es el contenido sobre el cual se emite la opinión, se establece la creencia, del cual se duda o lo que se satiriza. Los límites de la libertad de expresión en estos casos no afectarían sólo al contenido sino sobre todo (o además) a la forma y la intención con que se propagan encontrando su final de recorrido en otros derechos fundamentales (derecho a la privacidad, a la imagen, a la fama; a la presunción de inocencia; a no ser molestado) y en los principios que rigen el derecho a la información: oportunidad, necesidad, proporcionalidad y veracidad. El artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 19, resulta insuficiente, por proteger cualquier expresión, incluso la ofensiva y la falaz. Desde nuestro punto de vista está reconociendo una libertad ignorando su fundamento y su propósito.

La Relatora menciona en distintas ocasiones y presta detallada atención a la libertad de opinión<sup>84</sup> (estrechamente vinculada a la libertad de creencia y de conciencia en su dimensión interna, y a la libertad de expresión, en su dimensión externa). En el Informe dicha libertad aparece mencionada en distintas ocasiones, advirtiendo del peligro que supone la

desinformación en la formación de la opinión personal o pública. Estamos de acuerdo. Sin embargo, precisamente por pertenecer al ámbito personal y por tratarse de una libertad que se presenta en términos absolutos,<sup>85</sup> creemos que las políticas encaminadas a combatir la desinformación deben dirigirse más hacia la consecución de una responsabilidad efectiva de los agentes desinformadores y hacia una mayor transparencia y accesibilidad de los datos, el empleo de los mismos y de los procesos de las comunicaciones. De otra forma, podríamos estar ante un Estado o autoridad mundial que asumiese el rol de enseñarnos cómo pensar, o de protegernos (censurando contenidos) para que pensemos “bien”. Esto sería poco menos que inquisitorial, en el sentido peyorativo de esta palabra, pudiendo calificarse de adoctrinamiento.

El Informe deja ver su especial preocupación por el impacto de las “fake news” en los algunos procesos electorales que han tenido lugar en los últimos años<sup>86</sup>. El Informe da especial protagonismo al de EE.UU., dedicando más de la mitad de sus referencias a lo ocurrido en ese país, poniendo en relación lo sucedido con la desinformación ejercida en un solo sentido. En este caso cabría decir que la Relatora se hace eco de una parte de la controversia<sup>87</sup>, siendo el tema discutido difícil de enjuiciar unívocamente por la falta de garantías que rodean las elecciones en ese país: desde las irregularidades en la confección del censo electoral, las votaciones, los procesos de recuento de votos, la validación informática de los mismos, etc; y que sin embargo apenas trata<sup>88</sup> otros procesos electorales que dejan pocas dudas acerca de su posible ilegitimidad por manipulación. Los ejemplos reflejan la posición del parecer de la Relatora, que en un informe como el que pretende realizar sería conveniente mantener en discreta neutralidad.

Finalmente, el Informe se decanta por llevar la libertad de expresión digital a la esfera del Derecho Internacional de los derechos humanos. Se alude a la legislación penal como algo desproporcionado,<sup>89</sup> probablemente inconstitucional en democracias actuales,<sup>90</sup> obsoleto y propia de sociedades coloniales.<sup>91</sup> Desde nuestro punto de vista, la regulación de la desinformación merece un espacio coordinado en las dos jurisdicciones, la internacional (derechos humanos) y la penal. La desinformación tiene entidad suficiente como para ser considerada delito. Desde el punto de vista jurídico los elementos del delito se han descrito como: conducta típica, antijurídica, culpable y punible.<sup>92</sup> Si bien la descripción de la conducta desinformadora debe mejorarse para llegar a componer el tipo penal, el fenómeno merece atención, pues sus elementos apuntan a un tipo de conducta antijurídica voluntaria que es socialmente lesiva. El elemento de la intencionalidad (existente o inexistente) permitiría graduar la responsabilidad por dicha conducta y con ello la sanción que finalmente podría llegar a fijarse.

Respecto a la propuesta normativa europea, el futuro Reglamento de la UE sobre servicios digitales para la prevención de la desinformación, quedamos a la espera de su formalización y publicación para poder valorarlo con detalle en otro estudio futuro.

Concluimos nuestro análisis haciéndonos eco de una serie de propuestas que se están poniendo en marcha para combatir la desinformación. Junto a las medidas destacadas por la Relatora queremos añadir otras iniciativas globales nacidas de la sociedad civil, en favor de la eliminación de la desinformación:

- La defensa de las libertades online, a idéntico nivel que se defienden off-line, mediante el proyecto *Operation Collateral Freedom*, impulsado por Reporters without Borders.<sup>93</sup>
- La propuesta de crear un sistema de protección legal que reduzca asimetrías, que fomente la libertad de expresión y la libertad de prensa a nivel global.<sup>94</sup>

- La creación de *Journalism Trust Initiative*<sup>95</sup>, una aplicación digital (de pago) para la transparencia, cuyo empleo busca promover un periodismo confiable. El núcleo del JTI es la autoevaluación de los medios de comunicación para diagnosticar, optimizar y promover la precisión de su periodismo, con el objetivo de construir un ecosistema de noticias más seguro, identificando y recompensando la información confiable y tratando de restaurar la confianza de las audiencias en el periodismo.

Estas y cuantas iniciativas surjan tanto en el seno de los Estados, como de sus actores privados deberán luchar por lograr y defender en cada territorio la independencia de los agentes y medios de información. Sin esta premisa, los intentos de solución nacerán con deficiencias intrínsecas y funcionalidad limitada.

Enlace al Informe: <https://bit.ly/3oX3SEm>

---

<sup>1</sup> AQUINO, *Suma Teológica, I-II* Cuestión 94, Artículo 2, *La ley natural, ¿comprende muchos preceptos o uno solamente?* Vid. Respondo: *En tercer lugar, hay en el hombre una inclinación al bien correspondiente a la naturaleza racional, que es la suya propia, como es, por ejemplo, la inclinación natural a buscar la verdad acerca de Dios y a vivir en sociedad. Y, según esto, pertenece a la ley natural todo lo que atañe a esta inclinación, como evitar la ignorancia, respetar a los conciudadanos y todo lo demás relacionado con esto.*

<sup>2</sup> AQUINO, *Suma Teológica II-II*, Cuestión 109, artículo 1 *¿Es la verdad virtud?*, vid Respondo: *en este sentido la verdad (es ...) cierta adecuación del entendimiento o del signo con la cosa entendida y significada; o también de la cosa con su regla, como se dijo en la Primera Parte (q.16 a.1.2; q.21 a.2). En otro sentido, puede llamarse verdad a aquello por lo que alguien la dice y, según esto, por ella decimos que uno es "veraz".*

<sup>3</sup> AQUINO, *Suma Teológica I*, Cuestión 83, artículo 4 *El libre albedrío, ¿es o no es una potencia distinta de la voluntad?*, Respondo: *lo que en la percepción intelectual es el entendimiento con respecto a la razón, eso mismo es en el apetito la voluntad con respecto al libre albedrío, que no es otra cosa que la facultad de elección.*

<sup>4</sup> PAEZ, T. (2013). "Libertad de expresión, democracia y propiedad", *Derecom*, Nº. 12 (dic-febr). Pp. 33-35.

<sup>5</sup> Accesible en *Statista*: "The State of Freedom In The World", 4 March 2021: <https://bit.ly/3LSqksf> y The "State Of World Press Freedom" 20 April 2021: <https://bit.ly/3s5pjFn> (consultados el 14 de febrero de 2022).

<sup>6</sup> YOUNGOV; REUTERS INSTITUTE FOR THE STUDY OF JOURNALISM. Survey by YouGov. Survey name: Digital News Report 2021. Published by Reuters Institute for the Study of Journalism. Source link: [Digital News Report 2021, pages 62-159](#). Release date: June 2021 (consultado el 14 de febrero de 2022).

<sup>7</sup> Informe A/HRC/47/25, *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, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas presentado durante el 47º período de sesiones, celebrado de 21 de junio a 9 de julio de 2021, (en adelante el *Informe*). Cfr. núm. 6.

<sup>8</sup> Núm. 7, *ibidem*.

<sup>9</sup> Núm. 8, *ibidem*.

<sup>10</sup> VIZCARRO GUARCH C. y JUÁREZ, E. (2008). “¿Qué es y cómo funciona el aprendizaje basado en problemas?” en *El aprendizaje basado en problemas*. Julia García Sevilla (coord.). Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones. Colección Editum. Educar y aprender, 8, p. 23.

<sup>11</sup> ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, Libro I, n. 7; CICERÓN, *De las Leyes*, libro I, n. 51.

<sup>12</sup> Cfr. VARGAS-MANRIQUE, J. P. (2016, enero-junio). “Una educación desde la otredad”. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova* 14 (17), pp. 213-219 *ab initio*.

<sup>13</sup> Núm. 9, Informe A/HRC/47/25... *op.cit.*

<sup>14</sup> Núm. 21, *ibidem*.

<sup>15</sup> Núm. 10, *ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Núm. 18 *in fine*, *ibidem*.

<sup>19</sup> Núm. 15, *ibidem*.

<sup>20</sup> COMISIÓN EUROPEA. (2018). Preámbulo del *Código de buenas prácticas de la Unión en materia de desinformación*, de 20 Septiembre.

<sup>21</sup> BONTCHEVA, K., POSETTI, J., TEYSSOU, D., MEYER, T., GREGORY, S., HANOT, C. y MAYNARD, D. (2020). *Balancing Act: Countering Digital Disinformation While Respecting Freedom of Expression*. Broadband Commission Research Report on “Freedom of Expression and Addressing Disinformation on the Internet”. September, pp. 8, 18, 25 y ss.

En la página 5 de dicho Informe, se lee: “The ideas and opinions expressed in this publication are those of the authors; they are not necessarily those of the Broadband Commission for Sustainable Development and do not commit the Commission”.

Por tanto, dicho informe representa la opinión y es fruto del trabajo de investigación de sus autoras. El Informe A/HRC/47/25 simplifica citando (erróneamente) el documento como parecer institucional de la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible; sin embargo, a tenor del Informe en cuestión, debe citarse por sus autores y no tomarse como un documento institucional. Ver y comparar con núm. 11 del Informe A/HRC/47/25... *op.cit.*

<sup>22</sup> International Telecommunications Union, organismo para las Telecomunicaciones de Naciones Unidas con sede en Ginebra.

<sup>23</sup> Num. 11, Informe A/HRC/47/25... op.cit.

<sup>24</sup> WARDLE, C. y HOSSEIN DERAKHSHAN, H. (2017). *Information Disorder Toward an Interdisciplinary framework for research and policymaking*, Council of Europe.

De nuevo, en la primera página del Informe aparece el texto siguiente: "The opinions expressed in this work are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the official policy of the Council of Europe".

<sup>25</sup> Núm. 17, Informe A/HRC/47/25... op.cit.

<sup>26</sup> Núms. 18 y 19, ibidem.

<sup>27</sup> Núm. 20, ibidem.

<sup>28</sup> Núms. 23-29, ibidem.

<sup>29</sup> Núms. 30-32, ibidem.

<sup>30</sup> Art. 19 Declaración Universal de Derechos Humanos: *Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

<sup>31</sup> Art. 19 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: *1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".*

<sup>32</sup> Núm. 33, Informe A/HRC/47/25... op.cit.

<sup>33</sup> Núm. 34, ibidem. En esta línea el Informe cita a JONES, K. (2019). *Online Disinformation and Political Discourse Applying a Human Rights Framework*. Research Paper, November, Royal Institute of International Affairs.

La referencia a la libertad de opinión que preocupa a la autora se refiere a que una considerable parte de la población haya sido afectada en materia electoral (ver pp. 10-17), pero no se abordan más ámbitos ni ejemplos de esta libertad. Solo el Resumen ejecutivo del documento expone (punto 4): "*The rights to freedom of thought and opinion are critical to delimiting the appropriate boundary between legitimate influence and illegitimate manipulation*". No se abordan después definiciones sobre qué entiende la autora por "legítima influencia" ó "manipulación ilegítima".

Por lo demás, para destacar otros aspectos positivos, el trabajo de investigación ofrece una valiosa recopilación de las iniciativas que Estados (EU, USA, UK, Francia, Alemania; Singapur), y empresas de plataformas digitales están desarrollando para asegurar ciertas garantías en torno a las fuentes y contenidos que comunican (pp. 22-30). En este sentido, MARTÍ SÁNCHEZ, J.M. (2019). "Educación, proselitismo y adoctrinamiento: perfil y repercusiones jurídicas", *Rivista telematica Stato Chiese e pluralismo confessionale*, n. 21, aporta las distinciones que pueden iluminar los aspectos no definidos por la autora, con apoyo en jurisprudencia internacional y nacional española.

<sup>34</sup> Núm. 35, Informe A/HRC/47/25... op.cit.

<sup>35</sup> Núm. 36, ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Núm. 37, ibidem.

<sup>38</sup> Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el 102º período de sesiones, Observación general nº 34, 12 septiembre 2011, sobre el Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en adelante, CCPR/C/GC/34.

<sup>39</sup> CCPR/C/GC/34, op.cit., núm. 11.

<sup>40</sup> Ibidem, núms. 47 y 49.

<sup>41</sup> Núms. 39-41, Informe A/HRC/47/25... op.cit.

<sup>42</sup> Núm. 42, ibidem.: *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.*

<sup>43</sup> Elementos de discernimiento: contexto, condición del orador, intención, contenido y forma del discurso, alcance y probabilidad de riesgo. Ver en A/HRC/22/17/Add.4, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 22ª sesión, 11 Enero 2013, *Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights Addendum Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred*, Appendix pp. 6-15: "Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence", en concreto, núm. 29 apartados a), b), c), d), e) y f).

<sup>44</sup> Núms. 43-44, ibidem.

<sup>45</sup> Núm. 45, ibidem. Ver también la Declaración original en inglés: *Joint Declaration on Freedom of Expression and "Fake News", Disinformation and Propaganda*, disponible en: <https://bit.ly/3HOS0vj>. (consultado el 14 de febrero de 2022).

<sup>46</sup> Sección IV del Informe A/HRC/47/25... op.cit.

<sup>47</sup> Núms. 47-50, ibidem.

<sup>48</sup> Núm. 51, ibidem.

<sup>49</sup> Núm. 52 ibidem.

<sup>50</sup> Núm. 53, ibidem. Y también, International Press Institute website, *Rush to pass 'fake news' laws during Covid-19 intensifying global media freedom challenges*. Accesible en: <https://bit.ly/3H1r9vb> (consultado el 14 de febrero de 2022).

<sup>51</sup> Núm. 54, Informe A/HRC/47/25... op.cit.

<sup>52</sup> Núm. 55 Informe ibídem, menciona los casos de Turquía, Egipto, Bangladesh, y otros países de Asia.

<sup>53</sup> Núm. 56, ibidem.

<sup>54</sup> Núms. 57 y 58, *ibidem*.

<sup>55</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE, dado en Bruselas el 15 de diciembre de 2020, COM(2020) 825 final, 2020/0361 (COD). Accesible en: <https://bit.ly/34YZnID> (consultado el 14 de febrero de 2022).

<sup>56</sup> Núms 59-61, Informe A/HRC/47/25... *op.cit.*

<sup>57</sup> Num. 62, *ibidem*.

<sup>58</sup> El documento *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar*, registrado en NU como HR/PUB/11/04, fue elaborado por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. El Representante Especial adjuntó los Principios Rectores a su informe final al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/31), que también incluye una introducción a dichos Principios y un resumen del proceso que llevó a su elaboración. El Consejo de Derechos Humanos hizo suyos los *Principios Rectores* en su resolución 17/4, de 16 de junio de 2011. Accesible en: <https://bit.ly/3GLbwaR> (consultado el 14 de febrero de 2022).

<sup>59</sup> *Joint Declaration on Freedom of Expression (...)*, *op.cit.*

<sup>60</sup> Principios... *op.cit.* núms. 16-19 concretan los principios operativos que deben inspirar a las empresas en su labor de garantizar el respeto a los derechos humanos de terceros.

<sup>61</sup> Núms. 64-65, Informe A/HRC/47/25... *op.cit.*

<sup>62</sup> Núm. 66, *ibidem*.

<sup>63</sup> Núm. 70, *ibidem*.

<sup>64</sup> Núm. 71, *ibidem*.

<sup>65</sup> Núms. 72-73, *ibidem*.

<sup>66</sup> Núms. 74-76, *ibidem*.

<sup>67</sup> Núms. 77-79, *ibidem*.

<sup>68</sup> Núms. 80-82, *ibidem*.

<sup>69</sup> Núm. 83, *ibidem*.

<sup>70</sup> Núms. 84-87, *ibidem*.

<sup>71</sup> Núm. 105, *ibidem*.

<sup>72</sup> Núms. 88, *ibidem*.

<sup>73</sup> Núm. 91-93, *ibidem*.

<sup>74</sup> Núm. 89, 94 y 102 *ibidem*.

<sup>75</sup> Núms. 95 a 101 y 102-104, *ibidem*.

<sup>76</sup> Núm. 90, ibidem.

<sup>77</sup> PINEDO, A., director de Tecnología de Microsoft en su artículo de opinión “Differential privacy’: el sistema clave para garantizar la privacidad de los datos”, en *RedSeguridad.com* define la publicidad diferencial como *un conjunto de sistemas y prácticas que permiten extraer conclusiones sobre un grupo que, en todo momento, mantiene privados los datos de cada uno de sus miembros. La privacidad diferencial no es un algoritmo. Es un sistema o marco de trabajo para mejorar la privacidad de los datos. Este sistema estadístico permite recolectar datos y analizarlos sin que ello comprometa la identidad y la privacidad de quienes los proporcionan.* Disponible en: <https://bit.ly/3LBKG8S> (acceso actualizado el 16 febrero 2022).

<sup>78</sup> Núm. 6, Informe A/HRC/47/25... op.cit

<sup>79</sup> Núm. 8, ibidem.

<sup>80</sup> Por ejemplo, se habla del fenómeno mediático del expresidente Trump sólo desde una perspectiva, ver núms. 23, 24, 62 del Informe A/HRC/47/25.

<sup>81</sup> En particular, se menciona favorablemente a Facebook en los núms. 13, 64, 70, 73, 74, 81 del Informe A/HRC/47/25. Cuando el Informe cuestiona alguna práctica de esta empresa lo hace a pie de página, mientras que destaca sus aspectos positivos directamente en el texto.

<sup>82</sup> Núm. 15, Informe A/HRC/47/25... op.cit.

<sup>83</sup> Núm. 10 ibidem.

<sup>84</sup> Núms. 33 a 36, ibidem, entre otras referencias (hasta 39 en el texto).

<sup>85</sup> Art. 19 Pacto de los Derechos Civiles y Políticos (...) op.cit. Núm. 33, Informe A/HRC/47/25 (...) op.cit.

<sup>86</sup> Núms. 2, 23-24, 49-51, 61-62, 64, 69, 74, 76, 78 y 96, ibidem. Referidas a EEUU: núms. 23-24, 61-62, 64, 74, 76 y 78, ibidem.

<sup>87</sup> CAPEL, P. (2022). “Una demanda evidencia supuesto fraude electoral en EEUU y reanima las aspiraciones electorales de Trump”, *Economist & Jurist*, 17 febrero. Accesible: <https://bit.ly/3JBAGe0> (consultado el 14 de febrero de 2022).

<sup>88</sup> Una referencia, y no a las elecciones, de la situación en Venezuela, num. 50, Informe A/HRC/47/25... op.cit.

<sup>89</sup> Núm. 41 ibidem.

<sup>90</sup> Núms. 52 y 54, ibidem.

<sup>91</sup> Núm. 89, ibidem.

<sup>92</sup> Según Carrara (escuela Clásica del Derecho Penal) delito es: “*infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultado de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso.*” CARRARA, F. *Programa del Curso de Derecho Criminal*, Buenos Aires, Argentina, EJA, 11ª ed., 1944, vol. I, prefacio.

<sup>93</sup> RSF sitio web oficial. Accesible: <https://bit.ly/3LROd34> (consultado el 14 de febrero de 2022).

<sup>94</sup> RSF, op.cit. *Protecting the democratic information space against authoritarian regimes*. Accesible: <https://bit.ly/3l0sgwn> (consultado el 14 de febrero de 2022).

<sup>95</sup> Sitio web oficial del proyecto: Journalism Trust Initiative. Accesible en: <https://bit.ly/3oX0Yzs> (consultado el 14 de febrero de 2022).