

2022

El Control Estatal De La (Des)Informacion En Internet En El Contexto De La Pandemia: Un Analisis De Las Tendencias Regionales Bajo Una Perspectiva De Libertad De Expresion

Paula Roko

Follow this and additional works at: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr>



Part of the [Comparative and Foreign Law Commons](#), [Health Law and Policy Commons](#), [Human Rights Law Commons](#), [International Humanitarian Law Commons](#), and the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Paula Roko (2022) "El Control Estatal De La (Des)Informacion En Internet En El Contexto De La Pandemia: Un Analisis De Las Tendencias Regionales Bajo Una Perspectiva De Libertad De Expresion," *American University International Law Review*. Vol. 37: Iss. 2, Article 5.

Available at: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol37/iss2/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Washington College of Law Journals & Law Reviews at Digital Commons @ American University Washington College of Law. It has been accepted for inclusion in American University International Law Review by an authorized editor of Digital Commons @ American University Washington College of Law. For more information, please contact kclay@wcl.american.edu.

EL CONTROL ESTATAL DE LA (DES)INFORMACIÓN EN INTERNET EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA: UN ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS REGIONALES BAJO UNA PERSPECTIVA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

PAULA ROKO*

I. INTRODUCCIÓN.....	254
II. UNA APROXIMACIÓN A LA DESINFORMACIÓN	257
III. DESINFORMACIÓN Y COVID-19.....	264
A. LAS RESPUESTAS ESTATALES PARA ERRADICAR LA DESINFORMACIÓN EN EL MARCO DE LA PANDEMIA	269
B. LOS ESTADOS COMO “CREADORES” O “DIFUSORES” DE DESINFORMACIÓN	278
IV. DESINFORMACIÓN Y ESTADOS DE EMERGENCIA: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTICA DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN	285
A. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SU VIGENCIA EN CONTEXTOS DE EMERGENCIA.	285
B. EL IMPACTO DE LAS REGULACIONES SOBRE DESINFORMACIÓN EN EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.....	288
C. DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL	

* Paula Roko es abogada (Universidad de Palermo) y periodista (TEA) argentina. Se especializó en periodismo de investigación en la Universidad de El Salvador y cuenta con una Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad de Palermo. Es investigadora y consultora en asuntos vinculados al derecho a la libertad de expresión y acceso a la información pública, con particular enfoque en el marco jurídico interamericano. Actualmente se desempeña como abogada en la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH.

EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.....	294
D. EL ROL DE LAS PLATAFORMAS DE INTERNET.....	297
V. CONCLUSIONES.....	301

I. INTRODUCCIÓN

El 3 de mayo de 2020, en el marco del Día Mundial de la Libertad de Prensa, el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) afirmó que la desinformación se ha convertido en la “segunda pandemia”.¹ Unos meses antes, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ya había señalado que “las noticias falsas se difunden más rápido y con más facilidad que el virus, y que son igual de peligrosas”.² Estos fueron comentarios recurrentes durante el 2020, un año que será recordado por el estallido de una pandemia mundial sin precedentes.³ Teorías conspirativas sobre el origen del COVID-19, curas milagrosas, tratamientos alternativos y métodos de prevención experimentales fueron algunas de las olas de información falsa que inundaron las redes sociales y los *chats* de las aplicaciones de mensajería.⁴

1. U.N. Secretary-General, *World Press Freedom Day [Día Mundial de la Libertad de Prensa]* (3 de mayo de 2020), <https://www.unsecretariat.net/en/observances/press-freedom-day.html> (señalando que “[a] medida que la pandemia se extiende, también ha dado lugar a una segunda pandemia, la de la desinformación, que incluye desde consejos de salud perjudiciales hasta teorías de conspiración descabelladas”).

2. Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, Dir. Gen., WHO, Munich Sec. Conf. Speech [Discurso en la Conferencia de Seguridad de Múnich] (15 de feb. de 2020) [en adelante Ghebreyesus], <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/munich-security-conference> (“Fake news spreads faster and more easily than this virus, and is just as dangerous.” [“Las noticias falsas se propagan más rápido y más fácilmente que este virus, y son igual de peligrosas.”]).

3. Ver Dr. Tedros Adhanom Gebreyesus, Dir. Gen., OMS, Alocución de apertura del director general de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 (11 de mar. de 2020) (reflectando que “la COVID-19 puede considerarse una pandemia” especialmente con más de 118,000 casos en 114 países a marzo de 2020).

4. Ver Phillip Ball & Amy Maxmen, *Battling the Infodemic: Researchers Are Analyzing False Rumours and Disinformation About COVID-19 in Hopes of Curbing Their Spread [Luchando contra la infodemia: los investigadores están analizando los rumores falsos y la desinformación sobre el COVID-19 con la esperanza de frenar su propagación]*, 581 SPRINGER NATURE LTD. 371, 371

En este contexto, los Estados impulsaron medidas para limitar la circulación de este tipo de contenidos en internet como así también reforzaron la aplicación de normas existentes.⁵ Esto derivó en discusiones alrededor de hasta qué punto el derecho a la libertad de expresión podría verse comprometido para proteger la salud y el orden público en estados de emergencia.⁶ Sobre todo, considerando

(2020) (señalando que las teorías conspirativas sobre COVID forman parte de un “océano de desinformación” sobre COVID-19 que se está extendiendo en la web, y que todo acontecimiento noticioso importante llega “empapado de rumores y propaganda”, y citando al científico de datos Walter Quattrocchi, de la Universidad Ca’Foscari de Venecia, Italia, quien expresa que el COVID-19 ha sido “la tormenta perfecta para la difusión de rumores falsos y noticias falsas”[. . .].); ver también J. Scott Brennen et al., *Types, Sources, and Claims of COVID-19 Misinformation* [*Tipos, fuentes y afirmaciones de información errónea de COVID-19*], U. OXFORD, 1–2, 10–11 (abril de 2020) (identificando algunos de los principales tipos, fuentes y afirmaciones que caracterizaron a la desinformación sobre COVID-19, a través de un análisis de 225 piezas de contenido calificadas como falsas o engañosas por los verificadores de hechos y publicadas entre enero y finales de marzo de 2020).

5. Ver CATHARINE CHRISTIE ET AL., COVID-19 Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LAS AMÉRICAS, 6–11, 16 (2020), <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/08/Covid-19-y-la-Libertad-de-Expresio%CC%81n-en-las-Ame%CC%81ricas-SP-Final.pdf> (señalando que, al utilizar como excusa la respuesta a la pandemia, “[los] Estados en las Américas han usado leyes nuevas o ya existentes para criminalizar la libertad de expresión y han tomado medidas que restringen el trabajo de periodistas, activistas, profesionales de la salud y otros ciudadanos. Gobiernos han usado la pandemia como justificación para la opacidad oficial, y no han compartido públicamente datos sanitarios fidedignos, no han respondido pedidos de acceso a la información, ni han garantizado la transparencia del gasto público relacionado con la COVID-19”, indicando que este tipo de respuestas han incluido la utilización de mecanismos penales contra quienes difunden información falsa relativa a la pandemia).

6. Ver *id.* en 4, 7 (resaltando que “[l]a protección de la salud pública y el respeto de los derechos humanos no son mutuamente excluyentes” y que, en el contexto de la pandemia, la salud pública puede requerir límites a la libertad de reunión o de movimiento para asegurar el distanciamiento físico; no obstante, es importante proteger la labor de quienes contribuyen a la deliberación pública, como periodistas y defensores de derechos humanos); Comunicado de Prensa, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], COVID-19: Los gobiernos deben promover y proteger el acceso a y el flujo libre de información durante la pandemia (19 de mar. de 2020), <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729&LangID=S> (señalando que la salud humana no depende exclusivamente del acceso inmediato a atención médica sino que también depende del acceso a información pública; compartiendo la preocupación de que la información falsa

que estas decisiones —y, en general, todas las relativas a la pandemia— se concentraron principalmente en los poderes ejecutivos y en el marco de procesos poco transparentes, participativos y democráticos.⁷

sobre la pandemia “puede conducir a problemas de salud, pánico y desorden” y que, para ello, “es fundamental que los gobiernos . . . solucionen esta desinformación en primer lugar de forma individual ofreciendo información contrastada”.); ver también *El Covid-19 propicia oleada de abusos contra la libertad de expresión*, HUM. RTS. WATCH (11 de feb. de 2021, 3:00 AM), <https://www.hrw.org/es/news/2021/02/11/el-covid-19-propicia-oleada-de-abusos-contra-la-libertad-de-expresion> (manifestando que diversos gobiernos han usado la pandemia para justificar violaciones al ejercicio de la libertad de expresión y de reunión pacífica y citando a Gerry Simpson, director asociado de crisis y conflictos de Human Rights Watch en cuanto a que “[l]os gobiernos deben combatir el Covid-19 alentando a las personas a usar mascarillas, no a callarse”[. . .].).

7. Ver Departamento de Ciencia Política- Facultad de Ciencias Sociales, *Una crisis que desafía a la democracia*, UNIV. DE LOS ANDES (21 de jul. de 2020), <https://uniandes.edu.co/es/noticias/gobierno-y-politica/una-tesis-que-desafia-a-la-democracia> [en adelante DCPFCS] (argumentando que una de las consecuencias de la pandemia en la democracia es el debilitamiento del control político al Ejecutivo, que le ha entregado más poderes al presidente, lo que podría resultar en mayores probabilidades de que se tomen medidas equivocadas y que el Congreso sacrifique su función de control político. Asimismo, citando a Catalina Botero, decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, quien señala que “[l]o que ha pasado en América Latina y en Colombia es que no hemos sido contundentes a la hora de evitar que no haya un hiperpresidencialismo absolutamente desaforado que debilita otros órganos de gobierno, los controles, las garantías democráticas y que no afecte de manera desproporcionada los derechos”.); ver también Carlos Malamud & Rogelio Núñez, *La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad*, REAL INSTITUTO ELCANO (2 de abril de 2020), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari34-2020-malamud-nunez-tesis-del-coronavirus-america-latina-incremento-presidencialismo-sin-red-seguridad (indicando que en América Latina la pandemia provocó un incremento del presidencialismo en ciertos países “que carecen de fortalezas institucionales suficientes para acompañar y dar respaldo a la gestión de sus mandatarios”.); *Una llamada para defender la Democracia*, INSTITUTO INT'L PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL (25 de jun. de 2020), <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/una-llamada-para-defender-la-democracia> (advirtiendo que “algunos gobiernos democráticamente electos vienen combatiendo la pandemia concentrando poderes de emergencia que restringen los derechos humanos y reforzando el Estado de vigilancia sin consideración alguna por las restricciones legales, la supervisión parlamentaria o los marcos temporales para la restauración del orden constitucional. Los parlamentos vienen siendo dejados de lado”).

Este ensayo tiene como objetivo examinar algunas de las respuestas estatales en relación con la desinformación observadas en las Américas en el marco del COVID-19, y explicar por qué podrían contravenir las normas y los estándares internacionales de derechos humanos. En este sentido, se argumentará que es deber de los Estados evaluar estas medidas bajo una óptica que respete y garantice el derecho a la libertad de expresión. El artículo partirá de la base de que los Estados no sólo pueden intervenir o actuar para mitigar la desinformación, sino también ser “generadores” o “difusores” de información falsa.⁸ Sobre este último punto, el artículo argumentará que los funcionarios públicos deben estar sujetos a responsabilidades diferenciadas en estos casos.⁹

II. UNA APROXIMACIÓN A LA DESINFORMACIÓN

Ya en 1859, en su célebre ensayo *Sobre la libertad*, John Stuart Mill abordó la problemática del discurso falso en las sociedades.¹⁰ El filósofo inglés postulaba que las ideas, aunque falsas, son importantes en la construcción y el progreso social.¹¹ Silenciar una opinión porque se está seguro de que es falsa, dice Mill, equivale a afirmar que la verdad que se posee es la verdad *absoluta*.¹²

Si bien es una práctica que existe desde hace mucho tiempo,¹³ en

8. *Ver infra* Apartados II, III.B; DCPFCS, *supra* nota 7 (describiendo el efecto del COVID-19 y la desinformación en las elecciones).

9. *Ver infra* Apartado IV.C.

10. JOHN STUART MILL, ON LIBERTY [SOBRE LA LIBERTAD] (1859), *reimpreso en* RETHINKING THE W. TRADITION 86, 89 (David Bromwich & George Kateb eds., 2003).

11. *Ver id.* en 88–91 (reflejando que la humanidad no sabría la verdad de lo que hace ahora sin cuestionar las verdades anteriores).

12. *Id.* en 88.

13. Históricamente, la desinformación ha estado estrechamente vinculada con la propaganda o manipulación de información, y aparece especialmente en regímenes altamente polarizados o para justificar el ejercicio de gobiernos antidemocráticos. *Ver generalmente* Robert Darnton, *The True History of Fake News [La verdadera historia de las noticias falsas]*, N.Y. REV. (13 de feb. de 2017), <https://www.nybooks.com/daily/2017/02/13/the-true-history-of-fake-news/> (apuntando que las noticias falsas han existido desde que existen la imprenta y en la mayoría de los períodos de la historia, remontándose a los antiguos); *ver también* JULIA POSETTI & ALICE MATTHEWS, A SHORT GUIDE TO THE HISTORY OF

los últimos años el fenómeno de la desinformación adquirió ciertas particularidades por la capacidad amplificadora, la velocidad de difusión y las herramientas cada vez más sofisticadas que prevé internet.¹⁴ A pesar de que no existe una definición legal ni una aceptación unívoca en torno a las conductas que alcanza, una explicación más o menos aceptada del término señala que se trata de la difusión masiva de información falsa con la intención de (a) engañar al público, (b) a sabiendas de su falsedad y (c) cuya apariencia intenta ser formal y auténtica.¹⁵ Si bien no es objeto de este ensayo profundizar sobre la terminología, es importante resaltar que en algunos casos se ha equiparado a la desinformación con las “noticias falsas” (*fake news*).¹⁶ En cambio, se le ha diferenciado del

‘FAKE NEWS’ AND DISINFORMATION [UNA BREVE GUÍA DE LA HISTORIA DE LAS “NOTICIAS FALSAS” Y LA DESINFORMACIÓN] 1–15 (Int’l Ctr. for Journalists ed., 2018) (describiendo el contexto histórico de la propaganda, las falsedades y la sátira en el ecosistema de las comunicaciones, y resaltando que la desinformación y la propaganda existen por lo menos desde la época romana).

14. Ver Soroush Vosoughi et al., *The Spread of True and False News Online* [*La difusión de las noticias verdaderas y falsas en línea*], 359 AM. ASS’N FOR ADVANCEMENT SCI. 1146, 1146–50 (2018) (analizando la dinámica de difusión de la información en internet, y concluyendo que las noticias falsas tienden a ser más replicadas que las verdaderas, y que además lo hacen de forma más veloz, más profunda y más amplia. Asimismo, destacando que las falsedades son 70% más propensas a ser “retweeteadas” que la información veraz).

15. Ver ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, GUÍA PARA GARANTIZAR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN FRENTE A LA DESINFORMACIÓN DELIBERADA EN CONTEXTOS ELECTORALES 10, 13 (2019) https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf (en adelante GUÍA PARA GARANTIZAR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN) (definiendo al fenómeno de la desinformación); ver también CARLOS CORTÉS ET AL., INTERNET Y DERECHOS HUMANOS III: APORTES PARA LA DISCUSIÓN EN AMÉRICA LATINA 69 (Agustina Del Campo comp., 2019) https://www.palermo.edu/Archivos_content/2020/cele/marzo/Internet_y_Derechos_HumanosIII.pdf (definiendo también al fenómeno de la desinformación); Yola Verbruggen, *Fake News* [*Las noticias falsas*], INT’L BAR ASS’N (16 de jun. de 2017), <https://www.ibanet.org/article/0adbdb24-c0c2-4cc8-bef8-e9b172df12a> (apuntando la definición de “fake news” brindada informalmente por el exrelator de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión, David Kaye).

16. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y ‘noticias falsas’ (“Fake News”), desinformación y propaganda*, ORG. DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2017), <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2> [en adelante CIDH, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión*] (señalando que

término *misinformation*, para el cual no existe un correlato al español y que refiere a aquella información engañosa creada o difundida sin intención de manipular o generar daño.¹⁷

En el marco de la denominada “era digital”,¹⁸ la aparición de la desinformación suele situarse en la campaña electoral de Estados Unidos de 2016, que resultó en la elección de Donald Trump como presidente.¹⁹ También suele situarse en otros procesos electorales como el plebiscito sobre los acuerdos de paz de Colombia (2016),²⁰ el referéndum por la permanencia del Reino Unido en la Unión

la desinformación es a veces referida como “noticias falsas”).

17. Ver CHERILYN IRETON & JULIE POSETTI, JOURNALISM, ‘FAKE NEWS’ & DISINFORMATION [EL PERIODISMO, ‘FALSAS NOTICIAS’ Y LA DESINFORMACION] 7, 44 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ed., 2018) (diferenciando los conceptos de “disinformation” y “misinformation”, y describiendo este último).

18. Aunque el término “era digital” trasciende a internet como tal, en el presente trabajo podrán aparecer como sinónimos, aunque los argumentos estarán principalmente vinculados a la circulación de la información específicamente en internet.

19. Ver CORTÉS ET AL., *supra* nota 15, en 63 (referenciando el paradigmático caso de “Pizzagate”); ver también Faiz Siddiqui & Susan Svrluga, *N.C. Man Told Police He Went to D.C. Pizzeria with Gun to Investigate Conspiracy Theory* [Hombre de Carolina del Norte le dijo a la policía que entró a una pizzería de Washington, D.C. con una pistola para investigar una teoría de conspiración], WASH. POST (5 de dic. de 2016), <https://www.washingtonpost.com/news/local/wp/2016/12/04/d-c-police-respond-to-report-of-a-man-with-a-gun-at-comet-ping-pong-restaurant/> (describiendo el caso de “Pizzagate”).

20. Ver *Las cinco mentiras del plebiscito que circularon por WhatsApp*, LA SEMANA (29 de sep. de 2016), <https://www.semana.com/tecnologia/articulo/plebiscito-por-la-paz-mentiras-que-se-propagaron-por-whatsapp/495972/> (señalando que la campaña del plebiscito para aprobar o no los acuerdos que suscribieron el entonces presidente Juan Manuel Santos con las FARC estuvo marcada por las “mentiras virales”); ver también María Fernanda González, *La “posverdad” en el plebiscito por la paz en Colombia*, 269 NUEVA SOCIEDAD 119, 122–23 (2017) (enlistando algunas de las noticias falsas que circularon alrededor de la campaña del plebiscito por la paz); Santos afirma que un gran obstáculo para la paz es la desinformación sobre los acuerdos, W RADIO (4 de sep. de 2016), <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/santos-afirma-que-un-gran-obstaculo-para-la-paz-es-la-desinformacion-sobre-los-acuerdos/20160904/nota/3236166.aspx> (señalando que un gran obstáculo para la paz es la desinformación sobre los acuerdos).

Europea, mejor conocido como *Brexit* (2016),²¹ o las últimas elecciones presidenciales de Brasil (2018).²² Desde entonces, la desinformación constituye una preocupación que va en aumento en todo el mundo, no sólo para los gobiernos sino también para organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales de derechos humanos, quienes han pedido a los Estados que atiendan este fenómeno.²³ Desde la academia también se han hecho esfuerzos

21. Ver *Brexit: The False, Misleading and Suspicious Claims CrossCheck Has Uncovered So Far* [*Brexit: las afirmaciones falsas, engañosas y sospechosas que CrossCheck ha descubierto hasta ahora*], FIRST DRAFT (3 de oct. de 2019), <https://firstdraftnews.org/articles/brexit-the-false-misleading-and-suspicious-claims-crosscheck-has-uncovered/> (señalando como había casos de desinformación sobre el Brexit); ver también Hannah Marshall & Alena Drieschova, *Post-Truth Politics in the UK's Brexit Referendum* [*La política posterior a la verdad en el referéndum del Brexit del Reino Unido*], 26 NEW PERSP. 89, 90–91 (2018) (señalando algunos ejemplos de mensajes y narrativas engañosas y noticias falsas que circularon en las redes sociales en el contexto de discusión del Brexit).

22. Ver Mike Isaac & Kevin Roose, *Las noticias falsas inundan WhatsApp en Brasil*, N.Y. TIMES (23 de oct. de 2018), <https://www.nytimes.com/es/2018/10/23/espanol/brasil-whatsapp-noticias-falsas.html> (explicando como un “análisis de cien mil imágenes de WhatsApp que se compartieron extensamente en Brasil halló que más de la mitad contenía información engañosa o simplemente falsa”.); ver también DESINFORMACIÓN EN LAS ELECCIONES DE 2018. EL DEBATE SOBRE LAS FAKE NEWS EN BRASIL, FUNDACIÓN GETULIO VARGAS 3–4, 25 (Departamento de Análisis de Políticas Públicas ed., 2019) (explicando cómo Brasil no escapó de la realidad de las fake news que afectan el proceso democrático, lo que viene sucediendo en varios países).

23. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital*, ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (30 de abril de 2020), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1175&IID=2> [en adelante *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital*] (analizando las redes sociales como uno de los principales ejes de la discusión política de la campaña presidencial de 2018, y el impacto de la desinformación como tema central. También denuncia que la desinformación deliberada, la información errónea o manipulada, diseminada con intención de dañar pueden generar y exacerbar tensiones, por ejemplo, en contextos electorales, y señala que los Estados deberían respaldar medidas positivas para abordar el problema de la desinformación en línea, como la promoción de instancias independientes para la verificación de información y campañas de educación pública, y al mismo tiempo, evitar adoptar normas para criminalizar la diseminación de desinformación); ver también CIDH, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión*, *supra* nota 16 (advirtiendo sobre la creciente propagación de

por estudiar su naturaleza, su impacto y las formas de contrarrestarlo.²⁴

El contexto de polarización en el que se dieron estos procesos electorales, sumado a los resultados “sorprendentes”, “controversiales”, o “inesperados” según diversos periodistas y analistas políticos,²⁵ comenzaron a engendrar la idea de que la

la desinformación y la propaganda en los medios tradicionales y sociales, impulsada tanto por Estados como por actores no estatales, y los diversos perjuicios a los cuales contribuyen en parte o de manera directa).

24. Ver generalmente CORTÉS ET AL., *supra* nota 15, en 79 (sistematizando y contrastando las principales políticas adoptadas por Google, Facebook y Twitter para combatir la desinformación en sus plataformas); ver también JOÃO GUILHERME BASTOS DOS SANTOS & MIGUEL FREITAS, WHATSAPP, POLÍTICA MÓVIL Y DESINFORMACIÓN: ¿CÓMO SE DIO A VIRALIZACIÓN DE LAS NOTICIAS FALSAS EN LAS ELECCIONES BRASILEÑAS? 2–13 (2019) https://www.palermo.edu/Archivos_content/2020/cele/febrero/WhatsApp-politica-movil-y-desinformacion.pdf (estudiando el impacto de la difusión deliberada de noticias falsas en contextos electorales, particularmente en las elecciones de Brasil en 2018); RASMUS KLEIS NIELSEN & LUCAS GRAVES, “NEWS YOU DON’T BELIEVE”: AUDIENCE PERSPECTIVES ON FAKE NEWS [“NOTICIAS QUE NO CREEES”: PERSPECTIVAS DE LA AUDIENCIA SOBRE LAS NOTICIAS FALSAS] 2 (2017), https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-10/Nielsen&Graves_factsheet_1710v3_FINAL_download.pdf (analizando cómo perciben las y los usuarios a las noticias falsas en internet a través de grupos focales).

25. Ver generalmente Javier Lafuente, *Bolsonario’s surprise success in Brazil gives new impetus to the rise of the far right* [*El sorprendente éxito de Bolsonaro en Brasil da un nuevo impulso al ascenso de la derecha extrema*], EL PAÍS (9 de oct. de 2018), https://english.elpais.com/elpais/2018/10/09/inenglish/1539079014_311747.html (“The infallible strategy followed by the ultraconservative Brazilian candidate is very similar to the previously mentioned cases: a use of coarse language that comes at no personal cost, constant criticism of traditional media organizations while he builds up his own support network, and a highly effective use of social media to achieve his goals.” [“La estrategia infalible seguida por el candidato brasileño ultraconservador es muy similar a los casos mencionados anteriormente: un uso de lenguaje grosero sin costo personal, crítica constante a los medios tradicionales mientras construye su propia red de apoyo, y un uso altamente efectivo de las redes sociales para lograr sus objetivos.”]); ver también Ernesto Londoño & Shasa Darlington, *Jair Bolsonaro Wins Brazil’s Presidency, in a Shift to the Far Right* [*Jair Bolsonaro gana la presidencia de Brasil, en un giro hacia la derecha extrema*], N.Y. TIMES (28 de oct. de 2018), <https://www.nytimes.com/2018/10/28/world/americas/jair-bolsonaro-brazil-election.html> (describiendo los eventos en torno a la victoria de Bolsonaro); Luis Tejero, *Siete claves para entender el triunfo de Jair Bolsonaro en Brasil*, EL

desinformación pudo haber influido significativamente en la decisión popular.²⁶ Aunque no existe aún evidencia que lo demuestre,²⁷ sí se ha puesto de manifiesto su potencial impacto en la deslegitimación de elecciones y en el empobrecimiento del debate público.²⁸

En este sentido, la exrelatora para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Catalina Botero, señala que “la desinformación en política afecta el proceso deliberativo, pues compromete la capacidad para adoptar preferencias políticas de manera racional”.²⁹ Así también, dice Cass

MUNDO (30 de oct. de 2018), <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/29/5bd723ace2704e40738b4667.html> (explicando los factores que contribuyeron a la victoria de Jair Bolsonaro en Brasil, incluida la desinformación compartida en Whatsapp).

26. Ver Amada Mars, *¿Cómo influyó la desinformación en las elecciones presidenciales?*, EL PAÍS (24 de feb. de 2018), https://elpais.com/internacional/2018/02/24/estados_unidos/1519484655_450950.html (reseñando algunos estudios que sugieren que la desinformación pudo ser crucial en las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos); ver también Daniel Avelar, *WhatsApp fake news during Brazil election 'favoured Bolsonaro'* [Las noticias falsas de WhatsApp durante las elecciones en Brasil “favorecieron a Bolsonaro”], THE GUARDIAN (30 de oct. de 2019, 16:00 GMT), <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/30/whatsapp-fake-news-brazil-election-favoured-jair-bolsonaro-analysis-suggests> (señalando que la gran mayoría de la desinformación falsa que circuló en WhatsApp en Brasil durante las elecciones presidenciales de 2018 favoreció a Jair Bolsonaro, según un análisis de datos realizados por el medio).

27. Ver Andrew M. Guess et al., *Exposure to untrustworthy websites in the 2016 US election* [Exposición a sitios web no confiables en las elecciones estadounidenses de 2016], 4 NATURE HUM. BEHAV. 472, 472 (2020) (evaluando en qué medida la exposición a las noticias falsas afecta a distintos comportamientos de las personas en contextos electorales, y advirtiendo que el artículo no puede establecer causalidad sobre el presunto “sustancial impacto” de las noticias falsas en las elecciones estadounidenses de 2016 que alinos estudios afirman, y que evidencia al respecto es por lo pronto muy limitada); ver también Hunt Allcott & Matthew Gentzkow, *Social Media and Fake News in the 2016 Election* [Las redes sociales y noticias falsas en las elecciones de 2016], 31 STANFORD U.J. ECON. PERSP. 211, 232 (2017) (estudiando desde bases teóricas y empíricas la premisa de que las noticias falsas fueron determinantes en la elección del expresidente Donald Trump en 2016, y señalando que si bien el artículo brinda pruebas sobre el nivel de “exposición” general a las noticias falsas por parte de la ciudadanía, no pueden concluir en qué medida éstas afectaron a los resultados de la elección).

28. Ver GUÍA PARA GARANTIZAR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, *supra* nota 15, en 18 (describiendo varios métodos de deslegitimación).

29. Catalina Botero Marino, *La regulación estatal de las llamadas “noticias*

Sunstein que ciertas “falsedades” pueden socavar e incluso destruir el proceso de autogobierno, llevando a las personas a “perder la fe en los líderes y sus políticas, e incluso en el propio gobierno”, y “obstruyen la capacidad de pensar, como ciudadanos, sobre qué hacer ante una crisis”.³⁰ Esta narrativa, que sostiene básicamente que la desinformación corrompe los estados democráticos porque impide a las y los ciudadanos tomar decisiones libres, racionales e informadas, se ha extendido ampliamente para argumentar que las democracias de todo el mundo se enfrentan a una profunda crisis, que algunos han denominado la “era de la posverdad”.³¹

Tal como se mencionó anteriormente, internet ha jugado un rol clave en las discusiones actuales sobre desinformación.³² Ello tiene

falsas” desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión, en LIBERTAD DE EXPRESIÓN: A 30 AÑOS DE LA OPINIÓN CONSULTIVA SOBRE LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA DE PERIODISTAS 65, 66 (Ismael Paredes ed., 2017) http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/OC5_ESP.PDF.

30. Cass R. Sunstein, *Falsehoods and the First Amendment* [Falsedades y la Primera Enmienda], 33 HARV. U.L. & TECH. 388, 394 (2020).

31. Ver CNN, *Macron warns US Congress: There’s no Planet B* [Macron advierte al Congreso de EE. UU.: no hay planeta B], YOUTUBE (25 de abril de 2018), <https://www.youtube.com/watch?v=XYTx4DrBhZM> (discurso del presidente de Francia, Emmanuel Macron: “To protect our democracies, we have to fight against the ever-growing virus of fake news, which exposes our people to irrational fear and imaginary risks. And let me attribute the first copyright for the expression ‘fake news’, especially here. Without reason, without truths there is no real democracy. Because democracy is about true choices and rational decisions. The corruption of information is an attempt to corrode the very spirit of our democracies.” [“Para proteger nuestras democracias, tenemos que luchar contra el virus constantemente creciendo de las noticias falsas, lo cual expone a nuestro pueblo a miedos irracionales y riesgos imaginarios. Dejen que yo atribuya el primer copyright de la expresión ‘noticias falsas’, especialmente aquí. Sin razón, sin la verdad, no hay una democracia real. Eso es porque la democracia significa elegir verdaderamente y tomar decisiones racionales. La corrupción de la información es un intento para carcomer el espíritu esencial de nuestras democracias”]); ver también JOHAN FARKAS & JANNICK SCHOU, *POST-TRUTH, FAKE NEWS AND DEMOCRACY: MAPPING THE POLITICS OF FALSEHOOD* [POSVERDAD, NOTICIAS FALSAS Y DEMOCRACIA: MAPEANDO LAS POLÍTICAS DE LA FALSEDAD] 1 (Routledge & Taylor & Francis Group eds., 1ra ed. 2019) (mapeando los discursos contemporáneos sobre noticias falsas, posverdad y democracia, explorando sus fundamentos normativos y conectándolos con los cambios históricos de las democracias liberales).

32. Ver Vosoughi et al., *supra* nota 14, en 1146–50 (“[B]oth true and false information spreads rapidly through online media.” [“información tanto verdadera como falsa se propaga rápidamente a través de los medios en línea”]); ver también

que ver con su naturaleza abierta, descentralizada y neutral que lo convierten en un ámbito donde cualquiera puede ser autor y cualquiera puede publicar, y donde la conversación pública deja de ser “moderada”, por ejemplo, por periodistas profesionales o medios tradicionales de comunicación.³³ Este cambio de paradigma en el ecosistema informativo trajo nuevos desafíos para el libre flujo de información.³⁴ No obstante, como se planteará en un apartado posterior, cualquier norma o política pública en esta materia debe asentarse sobre las bases legales que protegen el derecho a informar e informarse.³⁵

III. DESINFORMACIÓN Y COVID-19

La difusión deliberada de información falsa en internet durante la pandemia ha sido innegable.³⁶ Refiriéndose al fenómeno como “infodemia”, la OMS alertó sobre la sobreabundancia de información

RAMIRO ÁLVAREZ UGARTE & AGUSTINA DEL CAMPO, NOTICIAS FALSAS EN INTERNET: ACCIONES Y REACCIONES DE TRES PLATAFORMAS 2-4 (2021) https://www.palermo.edu/Archivos_content/2021/cele/papers/Desinformacion-y-acciones-de-plataformas-2021.pdf (presentando una conceptualización general del fenómeno de la desinformación en internet y cómo resurgió en la agenda pública, y precisando que la percepción de la desinformación como amenaza sería de cara al futuro ha aumentado la presión sobre las grandes plataformas de internet, percibidas como “facilitadoras” del fenómeno).

33. Ver Edison Lanza (Relator Especial para la Libertad de Expresión), Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente, ¶ 81, OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF.17/17 (15 de marzo 2017) (explicando los grandes beneficios de la libertad de expresión en Internet).

34. Ver *id.* ¶ 86 (señalando que “algunos países de la región han recurrido al bloqueo de sitios *web* o aplicaciones específicos por diferentes razones e incluso bajo orden judicial”[. . .]).

35. Ver *generalmente id.* ¶¶ 81–88 (describiendo las diversas libertades y desafíos que crea el flujo de información en Internet).

36. La UNESCO identificó nueve temas clave sobre los que circuló desinformación en la pandemia: (1) origen y propagación del virus; (2) estadísticas falsas y engañosas; (3) impactos económicos; (4) descalificación de periodistas y medios de comunicación; (5) ciencias médicas, síntomas, diagnósticos y tratamientos; (6) impactos sobre la sociedad y el medio ambiente; (7) politización; (8) contenido que busca ganancias económicas fraudulentas; 9) desinformación enfocada en celebridades. Ver JULIE POSETTI & KALINA BONTCHEVA, DESINFODEMIA: DESCIFRANDO LA DESINFORMACIÓN SOBRE EL COVID-19 76 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ed., 2020) (describiendo un estudio de investigación sobre estos nueve temas).

—a veces correcta y a veces no— que dificulta a las personas encontrar fuentes y consejos confiables cuando los necesita.³⁷ Además, instó a los Estados a elaborar y aplicar planes de acción que promuevan la difusión oportuna de información científica e impidan la difusión de información falsa, respetando al mismo tiempo la libertad de expresión.³⁸ La “infodemia” tiende efectivamente a surgir en momentos de crisis, por lo que se requieren respuestas especializadas y de duración limitada.³⁹

37. Ver Ghebreyesus, *supra* nota 2 (“But we’re not just fighting an epidemic; we’re fighting an infodemic. Fake news spreads faster and more easily than this virus, and is just as dangerous.” [“Pero no sólo estamos luchando contra una epidemia; estamos luchando contra una infodemia. Las noticias falsas se propagan más rápido y más fácilmente que este virus, y son igual de peligrosas”]); ver también Tedros Adhanom Ghebreyesus & Alex Ng, *Desinformación frente a medicina: hagamos frente a la ‘infodemia’*, EL PAÍS (18 de feb. de 2020), https://elpais.com/sociedad/2020/02/18/actualidad/1582053544_191857.html (“El director general de la OMS asegura que la evolución del brote del coronavirus dependerá de la medida en que se haga llegar la información correcta a la gente que la necesita”); Comunicado de Prensa, Organización Mundial de la Salud [OMS], Gestión de la infodemia sobre la COVID-19: promover comportamientos saludables y mitigar los daños derivados de la información incorrecta y falsa (23 de sep. de 2020), <https://www.who.int/es/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation> (“Una infodemia es una sobreabundancia de información, en línea o en otros formatos, e incluye los intentos deliberados por difundir información errónea para socavar la respuesta de salud pública y promover otros intereses de determinados grupos o personas”).

38. Ver Comunicado de Prensa, Organización Mundial de la Salud [OMS], Pandemia de COVID-19: se insta a los países a tomar medidas más contundentes para detener la difusión de información perjudicial (23 de sep. de 2020), <https://www.who.int/es/news/item/23-09-2020-covid-19-pandemic-countries-urged-to-take-stronger-action-to-stop-spread-of-harmful-information> (“Para luchar contra la pandemia necesitamos confianza y solidaridad, y cuando hay desconfianza, hay mucha menos solidaridad. La información falsa está obstaculizando la respuesta a la pandemia, por lo que debemos unir fuerzas para combatirla y promover el asesoramiento sobre salud pública basado en la ciencia. Los mismos principios que se aplican a la respuesta a la COVID-19 se aplican al manejo de la infodemia”).

39. Ver F. ON INFO. & DEMOCRACY, WORKING GROUP ON INFODEMIC: POLICY FRAMEWORK NOVEMBER 2020 [GRUPO DE TRABAJO PARA LAS INFODEMIAS: MARCO POLÍTICO DE NOVIEMBRE DE 2020] 50 (2020) (explicando que al moderar determinados “contenidos problemáticos” las plataformas deberían adaptar sus respuestas a las expresiones problemáticas específicas según su gravedad y otros factores, como por ejemplo el contexto en el que se enmarcan).

Según señalan distintos estudios, la desinformación sobre COVID-19 es potencialmente más tóxica y letal que en otras temáticas, ya que crea confusión sobre la ciencia médica y tiene un impacto inmediato sobre la salud y la vida de las personas, y sobre la sociedad en su conjunto.⁴⁰ Un estudio del *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* señaló que la desinformación en torno al coronavirus habría provocado la muerte de por lo menos unas 800 personas a causa del mito popular de que el consumo de alcohol altamente concentrado podía desinfectar el cuerpo y matar el virus, mientras que 5,876 personas han sido hospitalizadas y sesenta han desarrollado una ceguera completa después de beber metanol como supuesta cura del virus.⁴¹ No obstante, dado que estos estudios son por lo pronto incipientes, todavía es imposible conocer cabalmente su impacto.⁴² Lo que sí se sabe es que, al igual que en otros ámbitos o temáticas, la desinformación en materia de salud preexiste a internet.⁴³ Piénsese, por ejemplo, en el mito de que la

40. Ver Briony Swire-Thompson & David Lazer, *Public Health and Online Misinformation: Challenges and Recommendations* [La salud pública y desinformación en línea: desafíos y recomendaciones], 41 ANN. REV. PUB. HEALTH 433, 434 (2020) (advirtiendo que es una tarea importante comprender cómo ha cambiado Internet el compromiso de los ciudadanos con la desinformación sobre la salud, ya que este fenómeno tiene consecuencias particularmente graves con respecto a la calidad de vida de las personas e incluso tiene riesgos de mortalidad); ver generalmente POSETTI & BONTCHEVA, *supra* nota 36, en 2 (notando que si bien la desinformación existió mucho antes del COVID-19, lo novedoso que trajo esta pandemia son las temáticas sobre las que recae la información y su impacto tan directo en las personas y las sociedades en su conjunto).

41. Md Saiful Islam et al., *COVID-19–Related Infodemic and Its Impact on Public Health: A Global Social Media Analysis* [La infodemia relacionada con el COVID-19 y su impacto en la salud pública: un análisis global de las redes sociales], 103(4) AM. J. TROPICAL MED. HYGIENE 1621, 1624 (2020).

42. Ver *id.* en 1621 (señalando que los datos recopilados son desde el 31 de diciembre de 2019 hasta el 5 de abril de 2020).

43. Ver Martin McHugh et al., *Vaccines and the Plague of Fake News* [Vacunas y la plaga de las noticias falsas], RAIDÍÓ TEILIFÍS ÉIREANN (30 de abril de 2019, 16:27 GMT), <https://www.rte.ie/brainstorm/2019/0218/1031424-vaccines-and-the-plague-of-fake-news/> (señalando el impacto que tuvo la controvertida publicación de la reconocida revista de investigación en medicina The Lancet, en la que sugería una relación causal entre la vacuna contra el sarampión, las paperas y la rubéola, también conocida como triple vírica o MMR, y el desarrollo del autismo en los niños, y señalando que informes posteriores

vacuna contra el sarampión, las paperas y la rubéola puede causar autismo.⁴⁴ En esta línea se encuentra el conocido movimiento “anti vacunas” y aquellos grupos que pregonan creencias que contradicen o niegan el discurso científico.⁴⁵ Por supuesto, no todas las expresiones públicas de este tipo equivalen o siguen la lógica de la desinformación.⁴⁶ En realidad, en estos casos quienes difunden información falsa lo hacen creyendo de buena fe que es verdadera, aunque puedan existir detrás intencionalidades políticas, y partiendo de una posición de desconfianza hacia la ciencia o las instituciones

habrían descubierto que el autor principal del artículo falsificó datos para apoyar sus afirmaciones); ver también Jonathan D. Quick & Heidi Larson, *The Vaccine-Autism Myth Started 20 Years Ago. Here's Why It Still Endures Today* [El mito de la vacuna contra el autismo comenzó hace 20 años. Esto es por lo que todavía perdura hoy], TIME (28 de feb. de 2018, 10:00 AM), <https://time.com/5175704/andrew-wakefield-vaccine-autism/> (“Hace más de un siglo, el escritor estadounidense Mark Twain bromeó, ‘Una mentira puede viajar al otro lado del mundo mientras la verdad se pone los zapatos’.”); Diomma Dramé, *The health crisis: Fertile ground for disinformation* [La crisis de salud: terreno fértil para la desinformación], UNESCO (2020), <https://en.unesco.org/courier/2020-3/health-crisis-fertile-ground-disinformation> (señalando que la circulación de rumores y teorías conspirativas no es específica de la crisis del coronavirus, y mencionando que, en 2014, las *fake news* provocaron resistencia a la estrategia de respuesta para combatir el virus del ébola en algunos de los países afectados).

44. Ver ABC Enfermedades, *Confirmado (otra vez): la vacuna contra el sarampión no provoca autismo*, ABC (5 de mar. de 2019), https://www.abc.es/salud/enfermedades/abci-confirmado-otra-vacuna-contra-sarampion-no-provoca-autismo-201903051506_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.go (señalando que el “vínculo no demostrado entre la vacuna contra el sarampión, las paperas, la rubéola (MMR) y el riesgo de autismo continúa causando preocupación entre los padres”[. . .]).

45. Ver Sebastian Stavisky, *Los anti-vacunas de la primera hora*, REVISTA ANFIBIA (18 de ene. de 2021), www.revistaanfibia.com/ensayo/los-anti-vacunas-de-la-primera-hora/ (reseñando el origen de los movimientos antivacunas en la región).

46. Ver Laura Parker, *The Anti-Vaccine Generation: How Movement Against Shots Got Its Start* [La generación anti-vacunas: cómo se inició el movimiento contra las vacunas], NAT'L GEOGRAPHIC (6 de feb. de 2015), <https://www.nationalgeographic.com/history/article/150206-measles-vaccine-disney-outbreak-polio-health-science-infocus> (explicando que “[s]u desconfianza hacia las vacunas no está informada por la ideología política - vienen de ambos lados del pasillo - sino más a menudo por la sensación de que la medicina convencional les ha fallado”).

científicas.⁴⁷ Más allá de estas puntualizaciones, entender cómo internet ha cambiado la forma en que las personas se vinculan con la desinformación sobre salud pública es una tarea importante.

La crisis actual ha preocupado especialmente a los gobiernos, llevándolos a tomar medidas en muchos casos apresuradas y desproporcionadas para restringir la circulación de información falsa acerca del COVID-19.⁴⁸ Sin embargo, en algunos casos fueron las

47. *Ver id.* (señalando que la desconfianza de ciertas personas hacia las vacunas está motivada principalmente por la sensación de que la medicina convencional “les ha fallado”); *ver también* Laura Spinney, *Could understanding the history of anti-vaccine sentiment help us to overcome it? [¿Comprender la historia del sentimiento anti-vacunas podría ayudarnos a superarlo?]*, THE GUARDIAN (26 de ene. de 2021), <https://www.theguardian.com/society/2021/jan/26/could-understanding-the-history-of-anti-vaccine-sentiment-help-us-to-overcome-it> (alegando que las razones por las que algunas personas dudan de las vacunas son diversas, complejas y extremadamente sensibles al contexto social y político); The Psychological Roots of Anti-Vaccination Attitudes: *A 24-Nation Investigation [Las raíces psicológicas de las actitudes contra la vacunación: una investigación de 24 países]*, 37 HEALTH PSYCH. 307, 308 (2018) (explicando que estudios han demostrado que las personas escépticas con respecto a la eficacia de las vacunas se sienten motivadas a buscar pruebas que apoyen su postura, por más contrarias a la ciencia que sean, con el fin de reforzar lo que *quieren* creer. Esta postura se basa en aceptar las pruebas en la medida que refuerzan la conclusión a la que uno está motivado a llegar y, por el contrario, las pruebas académicas que son inconvenientes o inconsistentes con la conclusión preferida son descartadas y calificadas incorrectas o irrelevantes).

48. *Ver* Comunicado de Prensa, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, CIDH y su RELE expresan preocupación por las restricciones a la libertad de expresión y el acceso a la información en la repuesta de Estados a la pandemia del COVID-19 (18 de abril de 2020), <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1173&lID=2> [en adelante CIDH OEA] (“También algunos Estados han recurrido a figuras del derecho penal para sancionar la difusión de ideas e información calificadas como falsas o incitaciones al pánico respecto a la salud pública. Por otra parte, con el legítimo interés de detener la dispersión de la pandemia, en algunos Estados se ha recurrido a medidas de ciberpatrullaje digital, lo que podría afectar las libertades fundamentales.”); Comunicado de Prensa, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], *COVID-19 pandemic exposes regression of free expression and right to information worldwide, UN expert says [La pandemia de COVID-19 expone la represión de la libertad de expresión y el derecho a la información en todo el mundo, dice un experto de la ONU]* (10 de jul. de 2020), <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26075&LangID=E> (“La gente ha muerto porque los gobiernos han mentado, ocultado información, detenido a reporteros, no han logrado hablar con la gente sobre la

propias autoridades quienes contribuyeron a crear un entorno de desinformación sobre la pandemia.⁴⁹ A continuación se repasarán algunas de las principales respuestas estatales observadas en las Américas. La pregunta que aquí subyace es si, al considerar las posibilidades de daño en una emergencia de salud pública, podría regularse la desinformación en el espacio digital y de qué forma.

A. LAS RESPUESTAS ESTATALES PARA ERRADICAR LA DESINFORMACIÓN EN EL MARCO DE LA PANDEMIA

La irrupción de la pandemia puso de manifiesto una tendencia emergente en las Américas en cuanto a la utilización del derecho penal para combatir o disminuir el impacto de la desinformación en internet, fundada en la amenaza de daño para la salud y el orden público.⁵⁰ En 2020, este patrón se observó en el dictado de decretos ejecutivos, la aplicación de normas penales preexistentes o, en otros casos, a través de propuestas legislativas sobre desinformación (aunque no todas avanzaron o consiguieron sanción).⁵¹ Estas medidas se enmarcaron en “estados de emergencia”, “estados de excepción” o “estados de catástrofe por calamidad pública”, en donde los poderes ejecutivos fueron los protagonistas, mientras que muchos de los órganos legislativos y judiciales de la región suspendieron sus

naturaleza de la amenaza y han criminalizado a personas con el pretexto de ‘difundir información falsa’”, dijo el Relator Especial. “La gente ha sufrido porque algunos gobiernos prefieren protegerse de las críticas que permitir que las personas compartan información, se enteren del brote, sepan qué están haciendo o no los funcionarios para protegerlos”).

49. *Ver* CHRISTIE ET AL., *supra* nota 5, en 15 (indicando que, en muchos casos, altos funcionarios gubernamentales de las Américas diseminaron información falsa acerca de la pandemia, y que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos resaltando especialmente los casos de Brasil, Nicaragua y los Estados Unidos).

50. *Ver id.* en 3, 7 (notando que muchos Estados en las Américas están criminalizando la libertad de expresión aunque la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe el castigo del discurso sobre temas de interés público).

51. *Ver generalmente* Pedro Vaca Villareal (Relator Especial para la Libertad de Expresión), *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, 1, 64 OEA/Ser.L/V/II Doc. 28 (20 de mar. de 2021) [en adelante *Informe Anual de la Relatoría*] (ilustrando varias islas del Caribe que han avanzado en este sentido); CIDH OEA, *supra* nota 48 (insistiendo que los Estados garantizan el ejercicio del derecho a la libertad de la expresión y el acceso a la información).

actividades temporalmente o funcionaron con dificultades.⁵² Toda esta situación estuvo acompañada, además, de una notable falta de información clara y desagregada sobre el virus por parte de las autoridades.⁵³

En Bolivia, por ejemplo, el gobierno interino emitió el 25 de marzo de 2020 un decreto supremo que establecía medidas contra la propagación del COVID-19 y disponía, entre otras cosas, que las personas que desinformen o generen incertidumbre a la población serían sujetos de denuncia penal por la comisión de delitos contra la salud pública.⁵⁴ Posteriormente, otro decreto amplió su alcance y especificó que la penalización alcanzaría a quienes “difundan información de cualquier índole, sea en forma escrita, impresa, artística y/o por cualquier otro procedimiento que pongan en riesgo o afecten a la salud pública”.⁵⁵ Tanto la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (RELE) como distintos actores de la comunidad internacional manifestaron preocupación al respecto y señalaron que la norma era excesivamente amplia y vaga, lo que podía dar lugar a abusos por parte de las autoridades para silenciar opiniones o comentarios críticos legítimos, y tampoco “se ajustaba al interés imperioso de proteger la salud”.⁵⁶ La disposición fue dejada

52. Ver *El Covid-19 y el rol del parlamento durante una pandemia*, PARLAMERICAS, 4 (2020), http://parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_SPA.pdf (señalando algunas estrategias de mitigación y adaptación para los parlamentos en el contexto de la pandemia).

53. Ver CIDH OEA, *supra* nota 48 (señalando que se identificaron restricciones en el acceso de periodistas a ruedas de prensa y en la posibilidad de realizar preguntas sobre la pandemia, así como también suspensiones o extensiones de los plazos de tramitación de procedimientos administrativos de forma general y/o vinculados con solicitudes de información pública).

54. Decreto Supremo N° 4200, 25 de mar. de 2020, GACETA OFICIAL, art. 13.II (Bol.).

55. Decreto Supremo N° 4231, 7 de mayo de 2020, GACETA OFICIAL, disposición adicional única (Bol.).

56. Ver Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (@RELE_CIDH), TWITTER (11 de abril de 2020, 1:22 PM), https://twitter.com/RELE_CIDH/status/1249009901944418306?s=20 (expresando su preocupación por el decreto en Bolivia); ver también CIDH OEA, *supra* nota 48 (manifestando preocupación por el Decreto Supremo N° 4200 de Bolivia, e instando a los Estados de las Américas a garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información en el contexto de la pandemia);

sin efecto el 14 de mayo de 2020.⁵⁷ En este marco, el entonces ministro de Gobierno, Arturo Murillo, declaró que había instruido a la Policía, las Fuerzas Armadas y a su propio personal para que realicen “ciberpatrullajes” en las redes sociales para identificar a las personas que desinformen sobre el coronavirus e iniciarles una causa penal.⁵⁸ Según la información disponible, a través de un seguimiento en redes sociales se habría detenido a sesenta y siete personas, a quienes se les calificó de “actores políticos”, acusándolas de participar en “movimientos de desestabilización y de

Bolivia: Decreto sobre COVID-19 amenaza la libertad de expresión, HUM. RTS. WATCH (7 de abril de 2020, 10:29 AM), <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/07/bolivia-decreto-sobre-covid-19-amenaza-la-libertad-de-expresion> (manifestando que con el Decreto N° 4200 el gobierno interino de Bolivia estaría aprovechando la pandemia para arrogarse el poder de sancionar penalmente a quienes publiquen información que las autoridades consideran “incorrecta”, lo cual viola el derecho a la libertad de expresión, y advirtiendo que altos funcionarios incluso habrían mencionado expresamente a opositores políticos como posibles blancos de procesamiento por desinformar); *En respaldo a la libertad de expresión en espacios digitales y presenciales solicitamos la abrogación del DS. 4231*, DERECHOS DIGITALES (13 de mayo de 2020), <https://www.derechosdigitales.org/14607/en-respaldo-a-la-libertad-de-expresion-en-espacios-digitales-y-presenciales-solicitamos-la-abrogacion-del-ds-4231/> (comentando que la redacción del Decreto N° 4231 dejaría amplio espacio para abusos interpretativos y que atenta contra los derechos de libertad de expresión e información, y que podría existir una intención política de acallamiento de disidencias detrás de los decretos ejecutivos); *Preocupaciones por 67 detenciones en aplicación de decretos presidenciales que criminalizaban con prisión por “desinformación” en Bolivia*, OBSERVACOM (20 de mayo de 2020), <https://www.observacom.org/preocupacion-por-67-detenciones-en-aplicacion-de-decretos-presidenciales-que-criminalizaban-con-prision-por-desinformacion-en-bolivia/> (enfaticando el abuso potencial del Decreto 4231).

57. Decreto Supremo N° 4236, 14 de mayo de 2020, GACETA OFICIAL, artículo único (Bol.); ver *Gobierno retrocede y anula normas que vulneran la libertad de expresión*, LOS TIEMPOS (15 de mayo de 2020), <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200515/gobierno-retrocede-anula-normas-que-vulneran-libertad-expresion> (“El Gobierno remarcó que la derogatoria de dichos artículos no abandona el compromiso del Estado boliviano de precautelar los valores fundamentales de la seguridad pública en el marco de los derechos fundamentales y la libertad de expresión”).

58. Ver *Policía realiza ciberpatrullajes ante falsa información en redes*, PÁGINA SIETE (19 de mar. de 2020), <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2020/3/19/policia-realiza-ciberpatrullajes-ante-falsa-informacion-en-redes-250076.html> (documentando el uso de los ciberpatrullajes).

desinformación” y de realizar una “guerra virtual”.⁵⁹ La prensa local informó que entre las personas aprehendidas, treinta y siete ya habían recibido sentencias condenatorias a través de “procesos abreviados” y se encontraban presas.⁶⁰

En Guatemala, donde rigió el estado de calamidad pública en todo el territorio nacional durante varios meses, el presidente Alejandro Giammattei anunció a comienzos de la pandemia que las personas que propagaran rumores y noticias falsas sobre el coronavirus o generaran pánico a través de las redes sociales serían denunciados por incitación a la sedición y podrían ir a prisión, de acuerdo las disposiciones de la Ley de Orden Público, el Código Penal y las disposiciones ejecutivas de emergencia.⁶¹ El mandatario aseguró que había instruido a la Dirección General de Inteligencia Civil con el fin de “revisar a quien publique noticias falsas para que se inicie un proceso penal en su contra”.⁶² De forma similar, el Ministerio de

59. *Ver Bolivia: ministro Arturo Murillo debe clarificar públicamente acusaciones de “desestabilización” y “desinformación” contra 67 personas*, AMNISTÍA INT'L (17 de abril de 2020), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr18/2171/2020/es/> (expresando preocupación sobre las declaraciones que el gobierno de Bolivia detuvo sesenta y siete “actores políticos”).

60. *Ver Aprehenden a 67 activistas políticos por hacer “guerra virtual”*, PÁGINA SIETE (15 de abril de 2020), <https://www.paginasiete.bo/seguridad/2020/4/15/aprehenden-67-activistas-politicos-por-propagar-guerra-virtual-252716.html> (notando que ya habían personas con condenas).

61. La Ley de Orden Público establece que: “Mientras dure cualquiera de los estados de emergencia, los órganos de publicidad están obligados a evitar las publicaciones que puedan causar confusión o pánico o agraven la situación. En tales casos así como si comentaren tendenciosamente las circunstancias, el director será amonestado por la autoridad respectiva; y en caso de reincidencia, podrá imponerse censura previa al órgano de que se trate”. Ley de Orden Público, Decreto 7 de la Asamblea Constituyente, artículo 35, 9 de dic. de 1965 (Guat.); *ver* Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala, 27 de jul. de 1973 (Guat.) [en adelante Código Penal de Guatemala]; Glenda Sánchez, *Advierten prisión por propagar rumores y noticias falsas de coronavirus*, REPÚBLICA (16 de mar. de 2020), <https://republica.gt/2020/03/16/advierten-prision-por-propagar-rumores-y-noticias-falsas-de-coronavirus/> (notando que la persona que disemina falsas información puede ir a prisión).

62. *El presidente de Guatemala declara estado de calamidad por coronavirus*, EL DIARIO (6 de mar. de 2020, 04:50 AM), https://www.eldiario.es/sociedad/presidente-guatemala-declara-calamidad-coronavirus_1_1043133.html (declarando estado de calamidad pública).

Justicia de Perú amenazó con aplicar penas de prisión a quienes desinformaran a la ciudadanía “para obtener un beneficio o perturbar la tranquilidad pública”.⁶³

Por otro lado, en el Congreso de Brasil se discutió el proyecto de ley de “Libertad, Responsabilidad y Transparencia en Internet” cuyo propósito es combatir la desinformación en línea.⁶⁴ Luego de una serie de vaivenes en el trámite legislativo —que incluyó numerosas versiones y por lo menos 152 enmiendas—, y en el marco de un proceso marcado por restricciones a la participación de las distintas partes interesadas, en julio de 2020 fue aprobado por el Senado Federal y enviado a la Cámara de Diputados.⁶⁵ Entre las disposiciones generales, la iniciativa exige a los proveedores de redes sociales y de servicios de mensajería instantánea que tomen medidas para (1) prohibir la operación de cuentas inauténticas y (2) prohibir las cuentas automatizadas no identificadas como tales.⁶⁶ También les exige la identificación obligatoria de los usuarios con documento de identidad, y la suspensión de las cuentas de los usuarios cuyos números sean desactivados por los operadores de telefonía.⁶⁷ Asimismo, obliga a los servicios de mensajería privada a acotar la cantidad de reenvíos de un mismo mensaje tanto de manera individual como grupal; a limitar el número máximo de miembros por grupo; y a conservar por un período mínimo de tres meses la cadena de reenvíos de mensajes hasta su origen.⁶⁸ La iniciativa

63. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (@MinjusDH_Peru), TWITTER (8 de abril de 2020, 10:00 AM), https://twitter.com/MinjusDH_Peru/status/1247871817815150592?s=20.

64. Ver Projeto de Lei Nº 2630, mayo de 2020. Lei das Fake News [Proyecto de ley Nº2630, Ley de Fake News], art. 1, mayo de 2020 (Braz.) (explicando que la ley sirve para proteger la libertad de expresión mientras “combate el comportamiento no auténtico”).

65. Ver Projeto de lei No. 2630, de 2020, SENADO FED. DE BRASIL, <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944> (última visita el 18 de dic. de 2021) (Al momento de redacción de este ensayo, el proyecto continúa en tramitación en la Cámara de Diputados, que aún no lo sometió a debate).

66. Ver Projeto de Lei Nº 2630, *supra* nota 64, arts. 4, 6 (reflejando que los proveedores de redes sociales deben tomar medidas para “[sellar] el funcionamiento de cuentas no auténticas” y “[sellar] cuentas automatizadas no identificadas como tales”).

67. *Id.*, arts. 7, 8.

68. *Id.*, arts. 9, 10.

recibió severas críticas de parte de organizaciones no gubernamentales vinculadas a los derechos digitales⁶⁹ y de los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la ONU y de la CIDH.⁷⁰

Asimismo, en junio de 2020 se presentó en la Cámara de Diputados de Chile un proyecto de ley para modificar el Código Penal y sancionar con prisión y multa a quien “publique, reproduzca o difunda por redes sociales u otros medios de comunicación, noticias falsas destinadas a entorpecer la labor de la autoridad en períodos de crisis sanitaria”.⁷¹ La iniciativa se fundó en la ausencia y necesidad de una legislación que prohíba las noticias falsas o tendenciosas que “desestabilizan” los mandatos de autoridad, sobre todo en el contexto de la pandemia.⁷² Además, hizo hincapié en la urgencia de promover “un espíritu cívico mayor” por parte de la

69. Ver 10 motivos para não votar o relatório do PL das Fake News [10 razones por no votar para el informe del Proyecto de Ley de Fake News], COALIZÃO DIREITOS NA REDE (2 de jun. de 2020), https://direitosnarede.org.br/2020/06/02/10-motivos-para-nao-votar-o-relatorio-do-pl-das-fakenews/?fbclid=IwAR1XyqgCBv8_yBnoKUSjAF8ClwWZfzmdLdXQ7Kc_fOL6LJr-EvwKrW6GI0 (nombrando varias razones por las que el público brasileño no debería de votar por el proyecto de ley); *Proyecto de ley de desinformación brasileño amenaza la libertad de expresión y la privacidad en línea*, DERECHOS DIGITALES (24 de jun. de 2020), <https://www.derechosdigitales.org/14617/proyecto-de-ley-de-desinformacion-brasileno-amenaza-la-libertad-de-expresion-y-la-privacidad-en-linea/> (describiendo el proyecto de ley como una violación de los estándares internacionales de los derechos humanos).

70. Ver David Kaye & Edison Lanza (Relator Especial para la Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU y Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, respectivamente), *Mandatos del Relator Especial para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión y del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* 1, 1–10 OL BRA 6/2020 (3 de jul. de 2020) [en adelante *Mandatos de los Relatores Especiales*] (notando que el proyecto de ley no es suficientemente claro para regular las redes sociales y proteger la libertad del público).

71. Moción 13605–07, Proyecto de ley que modifica el Código Penal para sancionar la propagación, por redes sociales u otros medios de comunicación, de noticias falsas destinadas a entorpecer la labor de la autoridad en períodos de crisis sanitaria, 23 de jun. de 2020, CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS (Chile).

72. Ver *id.* en 6 (explicando que no existe una legislación chilena que condena las noticias falsas).

ciudadanía, dirigido a “escuchar y obedecer a la autoridad” sobre los regímenes de cuarentena, toque de queda y otras medidas excepcionales.⁷³ De acuerdo a los legisladores, los medios masivos de comunicación digital propiciaron la masificación de ideas, pero “no de grandes corporaciones, ideólogos o estadistas, sino del ciudadano común y anónimo, quien con tan sólo prender su computador tiene el poder de manifestar sus opiniones, proyectos y apreciaciones sobre cualquier asunto de su interés”.⁷⁴

En Paraguay se presentó en la Cámara de Senadores un proyecto de ley que preveía una multa para quienes difundieran “dolosa o culposamente, por cualquier medio, información falsa que genere pánico en la población, vinculada a la alerta epidemiológica, o declaración de emergencia sanitaria”, con el fin de proteger a la población ante conductas que pongan en riesgo su bienestar y la salud pública.⁷⁵ La organización paraguaya Tedic, dedicada a los derechos digitales, señaló que la iniciativa era problemática por la distinción que hacía entre contenidos verdaderos y falsos, y la consideró un retroceso en los derechos fundamentales.⁷⁶ El proyecto fue finalmente retirado pocos días después de ser presentado.⁷⁷

Por otra parte, el 27 de octubre la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó la Ley Especial de Ciberdelitos, apodada “ley mordaza” por la oposición.⁷⁸ Con penas de prisión que oscilan entre

73. *Ver id.* en 1 (instando que la ciudadanía obedece las prevenciones implementadas por el gobierno para combatir contra la desinformación).

74. *Id.* en 3.

75. *Ver* Proyecto de ley que sanciona delitos contra la salud pública en situaciones de alerta epidemiológica y emergencia sanitaria, 16 de mar. de 2020, HONORABLE CÁMARA DE SENADORES (Para.) (enfaticando la crisis de la pandemia como motivación para difundir la información falsa que genera pánico).

76. *Ver* Maricarmen Sequera Buzarquis, *Preocupante regulación sobre desinformación en tiempos de COVID-19*, TEDIC (31 de mar. de 2020), <https://www.tedic.org/preocupante-regulacion-sobre-desinformacion-en-tiempos-de-covid19/> (notando que el proyecto de ley paraguaya puede retroceder la libertad de expresión).

77. *Ver* *El Congreso paraguayo retira el proyecto de ley sobre desinformación en tiempos de emergencia*, TEDIC (3 de abril de 2020), <https://www.tedic.org/el-congreso-paraguayo-retira-el-proyecto-de-ley-sobre-desinformacion-en-tiempos-de-emergencia/> (aplaudiendo el retiro del proyecto de ley que fue presentado el 18 de marzo de 2020).

78. Ley N° 1042, 27 de oct. de 2020, Ley Especial de Ciberdelitos, LA

los dos a cinco años, además de multas, la ley castiga a quien “publique o difunda información falsa y/o tergiversada, que produzca alarma, temor o zozobra en la población, en un grupo de la población, o en una persona o su familia”.⁷⁹ En una de las sesiones legislativas, un diputado saludó esta iniciativa, que acabaría con “el negocio” de los “mentirosos” en redes sociales.⁸⁰ También alegó que la norma aplicaría a quienes “dijeron que miles y miles de nicaragüenses estaban contagiados y miles habían muerto por causa del COVID-19”, en referencia a las organizaciones independientes que cuestionaron la falta de transparencia y la veracidad de los datos sobre la pandemia en Nicaragua.⁸¹ Un grupo de Relatores de la ONU y la CIDH envió una carta al Estado señalando preocupaciones y algunas reacciones preliminares sobre la norma.⁸²

En Argentina se observaron tareas de “ciberpatrullaje” por parte del Estado con el objetivo de identificar cuentas que difundieran información falsa y/o causaran intimidación pública.⁸³ Así, por

GACETA. DIARIO OFICIAL [L.G], 30 de oct. de 2020 (Nicar.); ver *Entra en vigencia la “Ley Mordaza” del orteguismo*, CONFIDENCIAL (30 de dic. de 2020), <https://www.confidencial.com.ni/politica/entra-en-vigencia-la-ley-mordaza-del-orteguismo/> (señalando que la ley “ha sido bautizada como “Ley Mordaza” o “Ley Bozal” por la prensa no oficial nicaragüense”).

79. Ley N° 1042, *supra* nota 78, art. 30.

80. Ver *id.* (anunciando que la persona que publique o difunda información falsa que produce temor en la población tendrá una “pena de dos a cuatro años de prisión”).

81. *Congreso de Nicaragua aprueba controvertida ley sobre ciberdelitos*, DEUTSCHE WELLE (28 de oct. de 2020), <https://www.dw.com/es/congreso-de-nicaragua-aprueba-controvertida-ley-sobre-ciberdelitos/a-55416870>.

82. Ver Irene Khan et al., *Mandatos de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos y de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo* 1, 1–18 OL NIC 3/2020 (13 de nov. de 2020) [en adelante *Mandatos de Relatores Especiales sobre la Ley de Especial de Ciberdelitos*] (expresando preocupaciones con la ley especial de ciberdelitos).

83. El término “ciberpatrullaje” se utiliza para describir lo que técnicamente se conoce como investigación de información en fuentes abiertas. En Argentina, este tipo de técnicas de investigación y acciones de inteligencia estaban reguladas en la

ejemplo, un periodista de la provincia de Chaco que publicó en sus redes sociales que en la ciudad de Roque Sáenz Peña habría más casos de los oficialmente reportados, fue interceptado en su casa al día siguiente por efectivos de Gendarmería Nacional.⁸⁴ El reportero fue intimado por la Justicia Federal por publicar en sus redes sociales “una falsa noticia de fuente no oficial”.⁸⁵ Este caso se dio en un contexto de importantes críticas al Ministerio de Seguridad nacional, luego de que su titular mencionara en una conferencia de prensa que se encontraban monitoreando las redes sociales con fines preventivos y para medir “el humor social”.⁸⁶ Otras prácticas registradas en Argentina durante la pandemia incluyen, por ejemplo, la imposición de una multa por parte de un intendente municipal a un periodista por publicar información supuestamente falsa sobre COVID-19 y “adulterar” datos oficiales sobre los contagios,⁸⁷ y la detención de

Resolución 31/2018 del Ministerio de Seguridad que instrúa a las áreas de investigación de Ciberdelitos de las fuerzas de seguridad federales a intervenir en un conjunto de delitos a través de “actos investigativos” que deben realizarse en sitios digitales de acceso público. Sin embargo, el 31 de mayo de 2020, el mismo organismo reglamentó el “Protocolo General para la Prevención Policial del Delito con Uso de Fuentes Digitales Abiertas” en la Resolución 144/2020. Ver Resolución 144/2020 del Ministerio de Seguridad, 31 de mayo de 2020, B.O. (Arg.).

84. Ver *Un periodista de Chaco posteó que habría más casos de Covid-19 y le mandaron a Gendarmería*, PERIODISMO Y PUNTO (24 de jun. de 2020), <https://periodismoy punto.com/2020/06/ciberpatrullaje-un-periodista-de-chaco-posteo-que-habria-mas-casos-de-covid-19-y-le-mandaron-a-la-gendarmeria/> (describiendo el momento cuando Gendarmería Nacional detuvo al periodista en su domicilio).

85. *Id.*

86. Gustavo Ybarra, *Sabina Frederic reveló que las fuerzas de seguridad realizan “ciberpatrullajes” en las redes sociales para medir el humor social*, LA NACIÓN (8 de abril de 2020), <https://www.lanacion.com.ar/politica/sabina-frederic-advirtio-que-el-cierre-de-rutas-y-de-accesos-es-un-delito-nid2351959>; ver *Frederic habló de “ciberpatrullaje para medir humor social” y desató otra polémica*, PERFIL (8 de abril de 2020), <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/sabina-frederic-ciberpatrullaje-redes-sociales-medir-humor-social-no-me-van-a-callar.phtml> (citando los puntos descartados de la ministra de seguridad).

87. Ver *El intendente de Pichanal multó a un comunicador*, PÁGINA 12 (23 de jun. de 2020), <https://www.pagina12.com.ar/274042-el-intendente-de-pichanal-multo-a-un-comunicador> (ejemplando cuando el gobierno multó a un periodista por publicar noticias falsas); *Salta: un intendente multó con \$40 mil a un periodista por reportar casos de coronavirus en su ciudad*, CLARÍN (24 de jun. de 2020), <https://www.clarin.com/politica/salta-intendente-multo-40-mil-periodista-reportar->

ciudadanos en distintas partes del país por “generar temor y alarma social” a través de sus publicaciones presuntamente falsas en redes sociales.⁸⁸ En el plano legislativo, la provincia de Tucumán modificó la Ley de Contravenciones Policiales e impuso sanciones de hasta diez días de arresto y multas equivalentes a un salario mínimo a quienes “difundan, propaguen o divulguen por redes sociales noticias que resulten total o parcialmente falsas”.⁸⁹

B. LOS ESTADOS COMO “CREADORES” O “DIFUSORES” DE DESINFORMACIÓN

Con más de 7.5 millones de casos confirmados al cerrar del 2020, Brasil es uno de los países más afectados por la pandemia, tanto en las Américas como a nivel global.⁹⁰ A pesar de ello, desde los más

casos-coronavirus-ciudad_0_bev8G3nMu.html (citando el intendente de Pichanal, Sebastián Domínguez).

88. *Ver Viralizar fake por WhatsApp es delito federal*, EL LITORAL (14 de abril de 2020), https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/234747-viralizar-fake-por-whatsapp-es-delito-federal-hasta-seis-anos-de-prision-sucesos.html (describiendo como “gravísimas” cadenas de WhatsApp que difundieron información falsa sobre las acciones del gobierno); *Coronavirus: detienen al exGran Hermano Matias Schrank por difundir noticias falsas*, LA NACIÓN (31 de mar. de 2020), <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/ciberdelitos-la-cuarentena-abrio-una-temporada-de-caza-para-los-piratas-informaticos-nid2348229> (contando la experiencia de una persona famosa cuando la policía de cibercrimen lo detuvo en su casa); *Detienen en Posadas a un hombre, por difundir audios con “fake news” sobre el coronavirus*, MISIONES ONLINE (27 de sep. de 2020), <https://misionesonline.net/2020/09/27/detienen-en-posadas-a-un-hombre-por/> (mencionando que desde la Unidad Fiscal Especializada en Cibercriminalidad del Ministerio Público Fiscal comenzaron a actuar de oficio desde marzo de 2020 en respuesta a los reportes de *fake news* sobre coronavirus que llegaban a la dependencia, lo que derivó en la apertura de varias causas penales por el delito de intimidación pública); *Abiertas causas penales por desinformación sobre coronavirus en Argentina*, INFOBAE (17 de abril de 2020), <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/04/17/abiertas-causas-penales-por-desinformacion-sobre-coronavirus-en-argentina/> (reportando que la Unidad Fiscal Especializada en Cibercriminalidad tenía aproximadamente 500 reportes de difusión de noticias falsas).

89. Ley N° 9.290, 21 de ago. de 2020, B.O. DE TUCUMÁN (Arg.).

90. *Ver Valeria Saccone, “Una amenaza para la humanidad”: Brasil, el nuevo epicentro global de la pandemia*, EL CONFIDENCIAL (16 de mar. de 2021, 21:19), https://www.elconfidencial.com/mundo/2021-03-16/brasil-nuevo-epicentro-global-pandemia-coronavirus_2992547/ (notando que Brasil se convirtió en el “epicentro global del coronavirus.”); *Brasil se convierte en el segundo en el mundo en*

altos niveles de gobierno se impulsó una retórica que minimizó y subestimó los riesgos asociados a la enfermedad, contradiciendo recomendaciones científicas, a punto tal de que el presidente Jair Bolsonaro ha sido considerado simbólicamente como uno de los líderes del “negacionismo” del coronavirus.⁹¹ La Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos se mostró especialmente preocupada de que las declaraciones oficiales que niegan el virus puedan intensificar la gravedad de la pandemia, señalando el caso de Brasil, entre otros.⁹² Además de calificar a la enfermedad como una “gripezinha” (o pequeña gripe), el mandatario brasileño continuó realizando actividades oficiales, incluso en contra de las

superar las 400.000 muertes por covid-19, BBC (30 de abril de 2021), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56938951> (reportando que Brasil superó 400,000 muertes por el COVID-19).

91. Ver “Gripezinha”: el día que Bolsonaro se burló del coronavirus en una conferencia oficial, LA NACIÓN (7 de jul. de 2020, 14:00), <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/gripezinha-dia-bolsonaro-se-burlo-del-coronavirus-nid2392758> (describiendo a Jair Bolsonaro como “el presidente latinoamericano que más negó la peligrosidad del coronavirus”); ver también Julie Ricard & Juliano Medeiros, Commentary, *Using misinformation as a political weapon: COVID-19 and Bolsonaro in Brazil* [Usando la desinformación como arma política: COVID-19 y Bolsonaro en Brasil], HARV. KENNEDY SCH. MISINFORMATION REV., abril de 2020, en 1, 5–6 <https://misinforeview.hks.harvard.edu/article/using-misinformation-as-a-political-weapon-covid-19-and-bolsonaro-in-brazil/> (señalando que desde el comienzo de su mandato, Bolsonaro se ha posicionado como un agente activo de desinformación, aprovechando su audiencia masiva y haciendo uso recurrente de bots. Además, remarcando que en su campaña presidencial apostó por la retórica “antisistema”, atacando al supuesto *establishment* político, lo que materializó a través del engaño y la manipulación de la información en redes sociales, aprovechando el contexto de rechazo de los partidos tradicionales y el descrédito hacia las instituciones democráticas); Luke Taylor, *‘We are being ignored’: Brazil’s researchers blame anti-science government for devastating COVID surge* [‘Nos están ignorando’: los investigadores de Brasil culpan al gobierno anticientífico por el devastador aumento de COVID], NATURE (27 de abril de 2021), <https://www.nature.com/articles/d41586-021-01031-w>.

92. Ver Michelle Bachelet, *44th Session of the Human Rights Council Global Update on Human Rights and the Impact of the COVID-19 Pandemic* [44^a Sesión del Consejo de Derechos Humanos actualización global sobre derechos humanos y el impacto de la pandemia COVID-19], U.N. HUM. RTS. OFF. HIGH COMM’R (30 de jun. de 2020), <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26015&LangID=E> (hablando sobre varios países que han implementado leyes que infringen en el derecho de expresión).

recomendaciones de distanciamiento social de su propio gabinete de salud.⁹³ En marzo de 2020, realizó una visita en varios puntos de la ciudad de Brasilia donde conversó con vecinos y comerciantes, alentándolos a salir a trabajar y reabrir las empresas.⁹⁴

El expresidente de los Estados Unidos, Donald Trump, sugirió la utilización de desinfectante en los pacientes de COVID-19 para “limpiar los pulmones”, como así también la aplicación de “rayos ultravioletas o una luz muy poderosa”, en vista de que algunos estudios indicaron que el virus podría inactivarse más rápido en ciertas superficies y al ser expuesto a la luz solar.⁹⁵ En repetidas ocasiones, además, promovió el uso de la hidroxiclороquina para tratar el coronavirus, a pesar de que ha sido desmentido por evidencia científica, e incluso aseveró en una entrevista televisiva

93. Ver Leandro Parazeris et. al., *Bolsonaro volta a minimizar pandemia e chama Covid-19 de 'gripezinha'* [*Bolsonaro vuelve a minimizar pandemia y llama Covid-19 de 'pequeña gripe'*], O GLOBO (20 de mar. de 2020, 18:00), <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-volta-minimizar-pandemia-chama-covid-19-de-gripezinha-24318910> (comentando que Jair Bolsonaro ha tildado de “gripezinha” o “pequeña gripe” al COVID-19 y criticado las medidas de aislamiento social implementadas por gobernadores y alcaldes, insistiendo en que el impacto económico de cerrar negocios y escuelas será mayor que el impacto del coronavirus); *Bolsonaro critica a su ministro de salud y pide a la población romper cuarentenas*, DEUTSCHE WELLE (3 de abril de 2020), <https://www.dw.com/es/bolsonaro-critica-a-su-ministro-de-salud-y-pide-a-la-poblaci%C3%B3n-romper-cuarentenas/a-53001387> (notando que Bolsonaro decía que el aislamiento social es “una exageración”).

94. Ver *Bolsonaro se pasea por Brasilia en contra de las recomendaciones sanitarias*, LA VANGUARDIA (29 de mar. de 2020, 18:51), <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200329/48160307726/bolsonaro-presidente-brasil-pasea-brasil-incumple-recomendaciones-sanitarias.html> (describiendo la visita de Bolsonaro en la ciudad de Brasilia).

95. Ver Beatriz Navarro, *Trump sugiere inyectar desinfectante y luz a enfermos de la COVID-19 para matar al virus*, LA VANGUARDIA (24 de abril de 2020, 02:58), <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200424/48691995298/donald-trump-desinfectante-luz-enfermos-covid-19-coronavirus.html> (notando que la doctora Deborah Birx estuvo perpleja cuando el expresidente hizo esas declaraciones); Pablo Guimón, *Trump sugiere tratar el coronavirus con “una inyección de desinfectante” o con “luz solar”*, EL PAÍS (24 de abril de 2020, 04:46), <https://elpais.com/internacional/2020-04-24/trump-sugiere-tratar-el-coronavirus-con-una-inyeccion-de-desinfectante-o-con-luz-solar.html> (notando que los expertos criticaban las declaraciones del expresidente).

que los niños y niñas son “casi inmunes” a la enfermedad.⁹⁶ Un estudio de la Universidad de Cornell concluyó que el exjefe de Estado fue “el mayor impulsor de la desinformación” en torno al coronavirus.⁹⁷

El presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, declaró a inicios de la pandemia que el COVID-19 fue creado como un “arma de guerra biológica” contra China.⁹⁸ El jefe de Estado compartió una serie de documentos de investigación sobre el coronavirus desarrolladas por un médico venezolano, en los que se referían a la pandemia como un arma “bioterrorista” y recomendaba una receta de remedio casero compuesto de jengibre, saúco, limón y miel que debía ingerirse durante doce días para “eliminar los genes infecciosos” del coronavirus.⁹⁹ El posteo fue finalmente eliminado por Twitter.¹⁰⁰ Así

96. Ver David Jackson, *Trump says schools should reopen because children are ‘virtually immune’* [Trump dice que las escuelas deberían reabrir porque los niños son ‘virtualmente inmunes’], USA TODAY (5 de ago. de 2020, 10:02), <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2020/08/05/coronavirus-trump-pushes-reopening-saying-children-immune/3297255001/> (describiendo que, en decir que los niños estaban casi inmunes, el expresidente estaba jugando con la vida de ellos); Rebecca Corey, *Trump says children are ‘almost immune’ to COVID-19. Doctors say that’s false* [Trump dice que los niños son ‘casi inmunes’ al COVID-19. Los doctores dicen que eso es falso], YAHOO! NEWS (12 de ago. de 2020), <https://news.yahoo.com/trump-says-children-are-almost-immune-to-covid-doctors-dont-agree-123542125.html?guccounter=1> (notando que las declaraciones del expresidente sobre los niños son falsas); Heather Kelly, *Facebook, Twitter penalize Trump for posts containing coronavirus misinformation* [Facebook, Twitter penalizan a Trump por publicaciones que contienen desinformación sobre el coronavirus], WASH. POST (7 de ago. de 2020), <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/08/05/trump-post-removed-facebook/> (reportando que Facebook quitó un video de la cuenta oficial del expresidente).

97. SARAH EVANEGA ET AL., CORONAVIRUS MISINFORMATION: QUANTIFYING SOURCES AND THEMES IN THE COVID-19 “INFODEMIC” [DESINFORMACIÓN SOBRE EL CORONAVIRUS: CUANTIFICANDO FUENTES Y TEMAS EN LA “INFODEMIA” DE COVID-19] 1, 7 (2020).

98. Daniel Lozano, *Nicolás Maduro asegura que el coronavirus es un “arma de guerra biológica” contra China y los pueblos*, EL MUNDO (28 de feb. de 2020), <https://www.elmundo.es/internacional/2020/02/28/5e5958b2fc6c83564c8b463e.html> (narrando los comentarios de Nicolás Maduro sobre como la propagación del coronavirus es utilizada en contra de China).

99. Ver *id.* (señalando que Nicolás Maduro declaró que Venezuela tiene un plan para combatir la pandemia); ver también Andrea González, *Las “medicinas*

también, un diputado de la Asamblea Nacional Constituyente venezolana señaló públicamente que el coronavirus era una enfermedad creada por Estados Unidos.¹⁰¹

El gobierno de Nicaragua impulsó campañas para minimizar la amenaza del virus y contradecir las recomendaciones de las autoridades sanitarias.¹⁰² Además de subestimar las cifras de

milagrosas” que ha promocionado Maduro para curar el COVID-19, RUNRÚN (3 de feb. de 2021), <https://runrun.es/rr-es-plus/435195/las-medicinas-milagrosas-que-ha-promocionado-maduro-para-curar-la-covid-19/> (discutiendo los tratamientos alternativos al coronavirus que Maduro ha promovido en Venezuela); Pedro Pablo Peñaloza Ochoa, *La pócima de Maduro contra el coronavirus que alarma a los científicos*, YAHOO! NOTICIAS (26 de mar. de 2020), <https://es-us.noticias.yahoo.com/cientifico-de-maduro-encuentra-la-cura-del-coronavirus-en-sus-teorias-de-conspiracion-151605643.html> (describiendo la pócima creada por Sirio Quintero, un simpatizante del gobierno venezolano, como cura para el coronavirus y el apoyo de Maduro a dicho tratamiento alternativo); Florantonia Singer, *“Goticas milagrosas” y brebajes: los seis inventos de maduro sobre el coronavirus*, LA NACIÓN (30 de mar. de 2021), <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/goticas-milagrosas-y-brebajes-los-seis-inventos-de-maduro-sobre-el-coronavirus-nid30032021/> (narrando algunas de las hipótesis de Maduro sobre el coronavirus y los remedios que ha promovido en Venezuela).

100. Ver Ymarú Rojas, *Twitter elimina un mensaje de Maduro en el que señala que el coronavirus es “un arma bioterrorista”*, ABC (25 de mar. de 2020, 9:50 AM), https://www.abc.es/internacional/abci-coronavirus-twitter-borra-mensaje-maduro-donde-habla-covid-19-como-bioterrorismo-y-remedios-caseros-202003241457_noticia.html (explicando que Twitter borró tuits de Nicolás Maduro y el gobierno venezolano por haber violado sus reglas cuando éstos compartieron información con teorías sobre el coronavirus y remedios caseros).

101. Ver Cesar Heredia Terán, *Coronavirus es “guerra biológica” y se previene con gárgaras de sal*, COTEJO (4 de mar. de 2020), <https://cotejo.info/2020/03/coronavirus-es-guerra-biologica-y-se-previene-con-gargaras-de-sal/> (señalando que el diputado de la Asamblea General Constituyente, Elvis Méndez, aseguró en una entrevista televisiva que “el coronavirus es una enfermedad que inocularon los gringos” a fin de desmoralizar y debilitar a las personas y así poder “instaurar su sistema”).

102. Ver Oliver Pieper, *El presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, ignora el coronavirus*, DEUTSCHE WELLE (21 de mayo de 2020), <https://www.dw.com/es/el-presidente-de-nicaragua-daniel-ortega-ignora-el-coronavirus/a-53521446> (explicando que Nicaragua, al igual que Brasil y Bielorrusia, ha intentado minimizar la importancia del virus y no hacer nada); ver también Wilfredo Miranda, *El gobierno de Ortega minimiza los casos del covid-19 mientras crecen las alarmas en los hospitales*, EL PAÍS (4 de mayo de 2020), <https://elpais.com/sociedad/2020-05-04/el-gobierno-de-ortega-minimiza-los-casos-de-la-covid-19-mientras-crecen-las-alarmas-en-los-hospitales.html> (discutiendo como el gobierno Nicaragüense ha compartido información inconclusa sobre el

contagios en el país, el presidente Daniel Ortega desaconsejó inicialmente los cierres de instituciones y las medidas de distanciamiento social, e incluso convocó a la ciudadanía a eventos masivos como desfiles, ferias, caminatas y competencias deportivas.¹⁰³ En línea similar, un estudio académico concluyó que el presidente de El Salvador, Nayib Bukele, habría incurrido en prácticas de agnatología, definidas como “una estrategia para generar confusión o ignorancia”, al manejar los primeros meses de la pandemia y durante el confinamiento.¹⁰⁴ Estas prácticas habrían comprendido el “secretismo”, la negación de datos y el descrédito y ataque a organizaciones humanitarias, académicos, e incluso al Congreso y a la Corte Suprema, de acuerdo a la investigación.¹⁰⁵

Los líderes de la región también apelaron al fundamentalismo

número de casos de coronavirus y como el gobierno prohibió a los doctores el uso de equipos de protección porque “era alarmante y creaba pánico”).

103. Ver Kai Thaler, *Nicaragua is Stumbling into Coronavirus Disaster* [*Nicaragua tropieza con el desastre del coronavirus*], FOREIGN POLICY (17 de abril de 2020, 1:16 PM), <https://foreignpolicy.com/2020/04/17/ortega-virus-murillo-nicaragua-is-stumbling-into-coronavirus-disaster/> (explicando como el gobierno Nicaragüense ha minimizado el impacto del coronavirus y ha continuado celebrando eventos públicos); *Ortega sigue minimizando el COVID-19 y dice que ha logrado contrarrestarlo*, AGENCIA EFE (19 de mayo de 2020), <https://www.efe.com/efe/america/politica/ortega-sigue-minimizando-al-covid-19-y-dice-que-ha-logrado-contrarrestarlo/20000035-4249580> (explicando la discrepancia entre las cifras oficiales de casos de coronavirus – 25 casos confirmados y 8 fallecidos – y las cifras compartidas por El Independiente Observatorio Ciudadano – 1,270 casos sospechosos de COVID-19 y 233 muertos); *Gobierno de Ortega sigue convocando a eventos masivos*, DEUTSCHE WELLE (25 de mayo de 2020), <https://www.dw.com/es/gobierno-de-ortega-sigue-convocando-a-eventos-masivos/a-53554914> (discutiendo como Daniel Ortega está en contra de la campaña “quédete en casa” porque, según el mandatario, ésta destruiría la economía local).

104. Ver Bukele *echó mano de la desinformación para manejar la pandemia, según un estudio*, YAHOO! NOTICIAS (13 de ene. de 2021), <https://es-us.noticias.yahoo.com/bukele-ech%C3%B3-mano-desinformaci%C3%B3n-manejar-010538874.html> (explicando que el autor del estudio académico llegó a la conclusión de que el gobierno salvadoreño utiliza prácticas de agnatología después de analizar más de 12,700 publicaciones entre marzo y julio en las redes sociales de Bukele, la Casa Presidencial y el Ministerio de Salud).

105. Ver *id.* (describiendo las consecuencias de estas prácticas, incluyendo el desprecio del gobierno por las víctimas y la utilización de las prácticas para “la acumulación de poder”).

religioso para dar respuestas a la ciudadanía sobre la enfermedad.¹⁰⁶ El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, aseguró en una conferencia de prensa que el escudo protector contra el COVID-19 era “la honestidad”, mostrando amuletos y estampas protectoras a los que llamó sus “guardaespaldas”.¹⁰⁷ La entonces presidenta interina de Bolivia, Jeanine Áñez, convocó a una jornada de oración y ayuno para vencer el coronavirus,¹⁰⁸ en tanto el presidente nicaragüense Daniel Ortega dijo que la pandemia era una “señal de Dios” para “hacer un cambio hacia la paz”.¹⁰⁹

106. Ver Juan Carlos Gómez, *La fe contra el virus, la otra receta latinoamericana frente a la pandemia*, AGENCIA EFE (28 de abril de 2020), <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-fe-contra-el-virus-otra-receta-latinoamericana-frente-a-pandemia/20000013-4233497> (describiendo como varios mandatarios latinoamericanos han recurrido a la religión como un mecanismo de defensa en contra del coronavirus).

107. Ver José Méndez, *El presidente de México utiliza amuletos y estampitas contra el coronavirus*, EL PERIÓDICO (19 de mar. de 2020), <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200319/amuletos-estampitas-lopez-obrador-luchar-coronavirus-7896098> (narrando como Andrés Manuel Lopez Obrador le pidió a los mexicanos que carguen estampas de santos para enfrentar el coronavirus).

108. Ver *Coronavirus en Bolivia: Jeanine Áñez llamó a un día de “ayuno y oración” para vencer al COVID- 19*, CLARÍN (27 de abril de 2020, 07:16 PM), https://www.clarin.com/internacional/coronavirus-bolivia-jeanine-anez-llamo-dia-ayuno-oracion-vencer-covid-19_0_hMpuDTVWQ.html (narrando el llamado de la presidenta interina de Bolivia a los ciudadanos a una jornada de oración para vencer la pandemia porque “para Dios nada es imposible”).

109. Ver *El Presidente de Nicaragua reaparece después de más de un mes y dice que el coronavirus es “una señal de Dios”*, EL MUNDO (16 de abril de 2020), <https://www.elmundo.es/internacional/2020/04/16/5e980d53fdddfb5258b45ea.html> (indicando que después de 34 días sin tener una aparición pública, Daniel Ortega reapareció y defendió la decisión del gobierno de no decretar ningún tipo de emergencia y declaró que la pandemia es una “señal de Dios” que le dice al mundo que va por “mal camino”).

IV. DESINFORMACIÓN Y ESTADOS DE EMERGENCIA: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

A. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SU VIGENCIA EN CONTEXTOS DE EMERGENCIA.

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) rodean de amplias garantías al derecho a la libertad de expresión.¹¹⁰ Conforme el artículo 19 del PIDCP y el artículo 13 de la CADH, 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 a elección”.¹¹¹

Por supuesto, la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que su ejercicio puede estar sujeto a ciertas restricciones.¹¹² Los artículos 19.3 del PIDCP y 13.2 de la CADH exigen el cumplimiento de ciertas condiciones básicas para que una limitación al derecho a la libertad de expresión sea admisible.¹¹³ En primer lugar, según el requisito de *legalidad*, las restricciones deben estar previstas de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley en sentido formal y material.¹¹⁴ En segundo lugar, las limitaciones deben estar

110. Ver Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art.19, 16 de dic. de 1966, 999 U.N.T.S. 171 [en adelante PIDCP] (estableciendo el derecho a la libertad de expresión); Convención Americana sobre Derechos Humanos art. 13, 22 de nov. de 1969, 1144 U.N.T.S. 123 [en adelante CADH] (estableciendo el derecho a la libertad de expresión).

111. PIDCP, *supra* nota 110, art. 19(2); CADH, *supra* nota 110, art. 13(1).

112. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, ¶ 61, Doc. O.N.U. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09 (30 de dic. de 2009) [en adelante *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*] (explicando las limitaciones a las que está sujeta la libertad de expresión).

113. PIDCP, *supra* nota 110, art. 19(3); CADH, *supra* nota 110, art. 13(2).

114. Ver *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, *supra* nota 112, ¶ 69 (explicando que las leyes que establecen limitaciones a la libertad de expresión deben ser redactadas en términos claros y precisos ya que el marco legal debe proveer seguridad a la ciudadanía); ver también Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 34: Artículo 19

orientadas al logro de alguno de los *objetivos legítimos* establecidos por el Pacto y la Convención: asegurar el “respeto a los derechos o la reputación de los demás”, o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o de la salud o moral públicas”.¹¹⁵ Finalmente, en tercer lugar, deberán ajustarse al principio de *necesidad y proporcionalidad*.¹¹⁶ Esto significa que el objetivo legítimo que se persigue no debería poder “alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de los derechos humanos”, y que la limitación deberá “estar relacionada directamente con la necesidad específica de la que dependen”.¹¹⁷ La Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que la estricta proporcionalidad de la medida podrá determinarse si el sacrificio de la libertad de expresión que ella conlleva resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen.¹¹⁸ Este análisis, al que la jurisprudencia interamericana ha llamado “test tripartito”, debe aplicarse tanto a las medidas que limitan el ejercicio de la libertad de expresión fuera de

Libertad de Opinión y Libertad de Expresión, ¶¶ 22–25, Doc. O.N.U. CCPR/C/GC/34 (12 de sep. de 2011) [en adelante CDH Observación general No. 34] (manifestando que para ser calificada como “ley,” la norma debe estar formulada en términos precisos de modo que las personas puedan regular su comportamiento de conformidad con ella, y debe hacerse accesible al público, y destacando que las leyes no pueden conferir a los encargados de aplicarlas una discrecionalidad “sin trabas” para restringir la libertad de expresión).

115. Ver *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, *supra* nota 112, ¶¶ 74–82 (presentando los objetivos que justifican límites a la libertad de expresión); CDH Observación general No. 34, *supra* nota 114, ¶¶ 28–32 (indicando las razones por las cuales es permitido regular la libertad de expresión).

116. Ver *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, *supra* nota 112, ¶¶ 74–82, 88 (señalando que las restricciones a la libertad de expresión deben ser “estrictamente proporcionales”. Esta proporcionalidad se debe determinar si el sacrificio de la libertad de expresión resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que con ella se obtienen); CDH Observación general No. 34, *supra* nota 114, ¶¶ 28–32, 35 (declarando que un Estado que busca limitar la libertad de expresión debe balancear de forma concreta la naturaleza de la amenaza con la necesidad y la proporcionalidad de la medida que se ha adoptado).

117. Ver *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, *supra* nota 112, ¶¶ 83–89; CDH Observación general No. 34, *supra* nota 114, ¶¶ 33–36.

118. *Kimel v. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Ct. Inter-Am. DD. HH. (ser. C) No. 177, ¶ 83 (2 de mayo de 2008).

línea (*offline*) como así también en internet (*online*).¹¹⁹ Esto quiere decir, en otras palabras, que la libertad de expresión se aplica a internet del mismo modo que a todos los medios de comunicación.¹²⁰

Estos principios rigen de igual modo en contextos de emergencia, agregándose también la condición de *temporalidad o provisionalidad*, es decir, que las medidas restrictivas de las libertades fundamentales deben ser limitadas en el tiempo.¹²¹ Aún en los casos más extremos y excepcionales, la suspensión de derechos debe cumplir con estos requisitos, dirigidos a evitar que la actuación de los poderes públicos no desborde o exceda aquellas barreras impuestas por los instrumentos internacionales de derechos humanos, ni afecte el sistema democrático de gobierno.¹²² Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos puntualizó que la libertad de opinión nunca podría ser objeto de suspensión legítima durante un estado de excepción.¹²³ Esta protección reforzada se funda en la idea de que la

119. Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), *Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet* (1 de jun. de 2011), [en adelante *Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet*] <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>.

120. *Id.*

121. *Ver* El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87, Ct. Inter-Am. DD. HH. (ser. A) No. 8, ¶¶ 38–39 (30 de ene. de 1987) [en adelante *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías*] (señalando que sería ilegal si los poderes públicos exceden los límites dentro del estado de excepción); Obligaciones durante un estado de excepción, ¶ 4, Doc. O.N.U. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 11 (31 de ago. de 2001) (declarando que un requisito fundamental de cualquier disposición es que se limite exclusivamente a las exigencias de la situación); Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], *Pandemia y derechos humanos en las Américas*, en 9, Resolución No. 1/2020 (10 de abril de 2020) [en adelante *Pandemia y derechos humanos en las Américas*] (enfaticando los requisitos impuestos por el derecho internacional usados como medidas de prevención a que medidas como el estado de excepción se use de manera ilegal, abusiva, etc).

122. *Ver* El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, *supra* nota 121, ¶¶ 38–39; *ver también* *Pandemia y derechos humanos en las Américas*, *supra* nota 121, en 9.

123. *Ver* CDH Observación general No. 34, *supra* nota 114, ¶ 5 (indicando que

libertad de expresión es “una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática”,¹²⁴ que empodera a los individuos y a las comunidades, y fortalece el desarrollo humano y el autogobierno democrático.¹²⁵ Siguiendo esta línea, en los inicios del brote de COVID-19, la ONU y la CIDH llamaron a los Estados a proceder en estricto apego a la normativa internacional, situando los derechos humanos en el centro de sus políticas, y recordaron que las facultades de emergencia no deberían utilizarse como una excusa para reprimir o silenciar a determinadas personas o grupos de personas.¹²⁶

B. EL IMPACTO DE LAS REGULACIONES SOBRE DESINFORMACIÓN EN EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

En tanto se trata de un derecho con una dimensión individual y una dimensión social, la libertad de expresión no sólo tiende a la realización personal de quien se expresa sino a la consolidación de sociedades democráticas, por lo que el Estado tiene la obligación de generar las condiciones para una deliberación pública, plural y abierta sobre los asuntos que conciernen a todas y todos como

nunca será necesario suspender la vigencia del derecho de libertad de expresión durante un estado de excepción).

124. *Ver* La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, Ct. Inter-Am. DD. HH. (ser. A) No. 5, ¶ 70 (13 de nov. de 1985) [en adelante La colegiación obligatoria de periodistas] (describiendo que la libertad de expresión es “indispensable para la opinión pública” para que las sociedades puedan desarrollarse plenamente).

125. *Ver* Consejo de Derechos Humanos, Las pandemias y la libertad de opinión y de expresión: Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, ¶ 60, Doc. O.N.U. A/HRC/44/49 (23 de abril de 2020) [en adelante Las pandemias y la libertad de opinión y de expresión] (describiendo el impacto positivo de la libertad de expresión y las consecuencias negativas de la censura en una sociedad).

126. *Ver* U.N. Human Rights Office of the High Commissioner, *COVID-19: States Should Not Abuse Emergency Measures to Suppress Human Rights – UN Experts [COVID-19: Los Estados no deben abusar de las medidas de emergencia para suprimir los derechos humanos]* (16 de mar. de 2020), <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722> (estableciendo que las restricciones deben ser estrechamente adaptadas y usar los medios menos intrusivos para proteger la salud pública ya que algunos Estados e instituciones de seguridad pueden encontrar atractivo el uso de las facultades de emergencia).

ciudadanos.¹²⁷ Las normas que restringen la difusión de información falsa suelen colisionar con este derecho, principalmente por las nociones vagas y ambigüas que prevén sobre “desinformación” o “información falsa” y las limitaciones desproporcionadas que plantean.¹²⁸ Otro aspecto problemático es la falta de identificación de un objetivo legítimo o del bien jurídico que busca resguardar: ¿Es acaso el honor y reputación de una persona? ¿El orden público, la seguridad o la moral pública? ¿O, en cambio, tiene como fin proteger a la sociedad en su conjunto del “engaño”? En general, las medidas observadas en la región adolecen de un *objetivo legítimo* bien definido, en los términos que el Pacto y la Convención Americana exigen.¹²⁹ Como pudo verse, algunas de las medidas impulsadas durante la pandemia buscaron atacar un fenómeno preexistente con la excusa de la creciente “infodemia” de la que alertó la OMS; otras estaban directamente vinculadas a contrarrestar el daño a la salud pública en el marco de la pandemia.¹³⁰ Aunque tal objetivo es en principio bienintencionado, los ejemplos mencionados anteriormente muestran que en general estas medidas se han utilizado como herramientas para inhibir voces críticas.¹³¹

127. Ver *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, *supra* nota 112, ¶ 8 (sosteniendo que los órganos internacionales han calificado la relación entre la libertad de expresión y la democracia como “estrecha,” “indisoluble,” “esencial” y “fundamental”).

128. Ver Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, ¶ 13, Doc. O.N.U. A/HRC/38/35 (6 de abril de 2018) [en adelante Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión] (explicando que leyes restrictivas en contra del extremismo, la blasfemia, la difamación o el discurso ofensivo son usadas como pretexto para exigir que las empresas supriman la expresión legítima); ver también AGUSTINA DEL CAMPO, LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET. DESAFÍOS LEGISLATIVOS EN AMÉRICA LATINA 19 (Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Universidad de Palermo, 1ra ed. 2018) (concluyendo que, a nivel regional, las leyes y proyectos de ley tienen, en muchos casos, problemas en la redacción y especificidad de las restricciones que plantean, y que las conductas establecidas no están definidas con precisión e incluyen términos vagos o ambiguos).

129. Ver *supra* Apartado III.A.

130. Ver *supra* Apartado III.A.

131. Ver CHRISTIE ET AL., *supra* nota 5, en 7 (explicando que desde el comienzo de la pandemia muchos países latinoamericanos han introducido disposiciones legales que criminalizan la libertad de expresión relativa al COVID-19; en muchos

La pregunta que subyace aquí, y sobre la que este artículo busca arrojar luz, es hasta qué punto el Estado está facultado para impedir la circulación de información falsa con el fin de asegurar que el contenido que se obtenga sea “veraz” o “correcto” en contextos de emergencia, entendiendo que lo contrario podría generar un daño concreto a nivel social. De entrada, es importante señalar que ningún instrumento internacional condiciona el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a la veracidad o “corrección” del contenido que se transmite.¹³² En principio, todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido.¹³³ Esta premisa, conocida también como el *principio de presunción general de cobertura*, importa la obligación de neutralidad de los Estados respecto de los contenidos.¹³⁴ En otras palabras, significa que los Estados deben asegurar que “no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público”.¹³⁵

Existen solo tres tipos de discursos prohibidos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y, por ende, excluidos *ex ante* del ámbito de protección del derecho a la libertad de expresión y no alcanzados por el principio antes mencionado:¹³⁶

de estos casos, las medidas legales se han utilizado para limitar las críticas que presenten de manera negativa las respuestas de los gobiernos a la pandemia); ver también Amnistía Internacional, *Venezuela, Prisoner of Conscience Remains on Trial: Darvison Rojas* [Venezuela, continúa el juicio contra el preso de conciencia: Darvison Rojas], Índice AI AMR 53/2096/2020 (3 de abril de 2020) (describiendo el caso de Darvison Rojas un periodista venezolano a quien el gobierno de Nicolás Maduro detuvo después de haber reportado sobre la propagación del coronavirus en Venezuela); Reynaldo Mozo Zambrano, *Excarcelan a periodista Darvison Rojas después de 13 días de prisión*, EFECTO COCUYO (2 de abril de 2020 09:16 PM), <https://efectococuyo.com/la-humanidad/excarcelan-a-periodista-darvison-rojas-despues-de-13-dias-de-prision/> (explicando que la policía bolivariana llegó a la residencia del periodista Darvison Rojas con la excusa de que en su casa había un caso de coronavirus).

132. CIDH, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión*, *supra* nota 16, en 1 (señalando que el derecho a difundir información e ideas no se limita a declaraciones ‘correctas’).

133. Ver *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, *supra* nota 112, ¶ 30.

134. *Id.*

135. *Id.*

136. *Id.* ¶ 59.

(a) la propaganda a favor de la guerra;¹³⁷ (b) la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, en especial la instigación directa y pública a cometer genocidio;¹³⁸ y (c) la pornografía infantil.¹³⁹ La difusión deliberada de información falsa no forma parte de ninguna de estas categorías ni constituye por sí misma una categoría de discurso prohibido, por lo que se ha entendido que, en principio, estaría protegida por el derecho a la libertad de expresión.¹⁴⁰

Hace más de tres décadas, la Corte Interamericana señaló en su Opinión Consultiva sobre la colegiación obligatoria de periodistas que “un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad”.¹⁴¹ Incluso en aquellos casos en que la información se refiera a información verificable, muy posiblemente exista un gran número de interpretaciones marcadamente distintas.¹⁴² Exigir la veracidad como condición necesaria para la difusión de información afectaría el debate, el intercambio y la pluralidad de ideas, opiniones e

137. PIDCP, *supra* nota 110, art. 20(1); CADH, *supra* nota 110, art. 13(5).

138. PIDCP, *supra* nota 110, art. 20(2); CADH, *supra* nota 110, art. 13(5); Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio art. III(c), 9 de dic. de 1948, 78 U.N.T.S. 277.

139. Convención sobre los derechos del niño art. 34(c), 20 de nov. de 1989, 1577 U.N.T.S. 3; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía art. 3.1(c), 25 de mayo de 2000, 2171 U.N.T.S. 227.

140. *Ver* Botero Marino, *supra* nota 29, en 72 (advirtiendo que las “noticias falsas” no corresponden a ninguna de las categorías de discursos prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos y, por lo tanto, se encuentran en principio amparadas por la presunción general de cobertura del derecho a la libertad de expresión).

141. La colegiación obligatoria de periodistas, *supra* nota 124, ¶ 77.

142. *Ver* Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], *Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, ¶ 32 (2000), <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2> (explicando como la exigencia de veracidad puede implicar la censura casi automática de información que es imposible someter a prueba).

información.¹⁴³ Como bien advierte la RELE “si de antemano se impone la necesidad de informar únicamente la verdad, precisamente se niega la posibilidad de efectuar el debate necesario para conseguirla”.¹⁴⁴

En distintas declaraciones conjuntas, los relatores especiales para la libertad de expresión señalaron que las prohibiciones generales de difusión de información basadas en conceptos imprecisos y ambiguos, como el de “noticias falsas” o “falsedades”, son incompatibles con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión y deben ser derogadas.¹⁴⁵ Además, resaltaron que “el derecho a difundir información e ideas no se limita a declaraciones correctas”.¹⁴⁶

Más allá de los instrumentos de *soft law* y los estándares que progresivamente han construido las bases para estudiar e interpretar la libertad de expresión en relación con la desinformación, la jurisprudencia internacional y doméstica alrededor del tema es aún escasa.¹⁴⁷ Sin embargo, existen algunos casos en los que los tribunales sostuvieron que las medidas restrictivas de la circulación de información falsa viola el derecho a la libertad de expresión.¹⁴⁸

143. *Ver id.* (reconociendo que sobre un mismo hecho puede haber un gran número de interpretaciones distintas).

144. *Id.* ¶ 33.

145. CIDH, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión*, *supra* nota 16, ¶ 2(a); *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital*, *supra* nota 23, ¶ 1(a).

146. CIDH, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión*, *supra* nota 16, en 1.

147. *Ver* Michael Karanicolas, *Even in a Pandemic, Sunlight is the Best Disinfectant: COVID-19 and Global Freedom of Expression [Incluso en la pandemia, la luz del sol es el mejor desinfectante: COVID-19 y la libertad de expresión global]*, 22 OR. REV. INT'L. L. 1, 4 (2021) (señalando que hay poca jurisprudencia internacional que específicamente evalúe la validez de las leyes de desinformación).

148. *Ver id.* en 4–5 (comentando algunos casos en que estas leyes han sido impugnadas judicialmente. Por ejemplo, en 2018, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) dictaminó que las restricciones penales a las noticias falsas establecidas en Gambia violaban diversos instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en 2019, la Corte de Justicia de África Oriental invalidó secciones de la Ley de Medios de Comunicación de Tanzania relacionados con la difusión de información falsa. También notando que varios

Quizás una de las decisiones más importantes en esta materia es *United States v. Alvarez*, en el que la Corte Suprema estadounidense evaluó la compatibilidad del derecho a la libertad de expresión con la *Stolen Valor Act* (2005), una norma que establecía una pena de prisión de hasta un año para quien alegara falsamente haber recibido una condecoración militar.¹⁴⁹ Allí el máximo tribunal señaló que castigar el discurso falso deteriora el debate público libre¹⁵⁰ y que permitir dicha norma significaba “avaluar al Gobierno a recopilar una lista de temas sobre los que las declaraciones falsas podían ser punibles”.¹⁵¹ Esta postura ha sido respaldada, asimismo, por autores como Sunstein, quienes han señalado que prohibir las afirmaciones falsas puede llevarlas a la clandestinidad y aumentar su poder y su atractivo.¹⁵² Por eso, posiblemente el mejor remedio para combatir el discurso deliberadamente falso no sea su prohibición sino el contra-discurso (*counterspeech*), esto es, fomentar el mayor flujo de información e ideas posible.¹⁵³

tribunales nacionales han rechazado leyes sobre *fake news* por considerarlas incompatibles con las garantías constitucionales a la libertad de expresión); ver también Botero Marino, *supra* nota 29, en 74–79 (repasando jurisprudencia en esa línea).

149. Ver *United States v. Alvarez*, 567 U.S. 709, 727 (2012) (opinión de pluralidad) (“The remedy for speech that is false is speech that is true. This is the ordinary course in a free society.” [“El remedio para el discurso que es falso es el discurso que es verdadero. Este es el curso ordinario en una sociedad libre”.]).

150. Ver *id.* en 718 (“[S]ome false statements are inevitable if there is to be an open and vigorous expression of views.” [“Algunas declaraciones falsas son inevitables si quieres que haya una expresión abierta y vigorosa de opiniones”.]).

151. Ver *id.* en 723 (citando GEORGE ORWELL, NINETEEN EIGHTY-FOUR (Centennial ed. 2003) (1949)).

152. Ver Sunstein, *supra* nota 30, en 404 (“Banning or punishing falsehoods might simply drive beliefs underground. They might not be exposed to the light. They can be fueled by the very fact that they are forbidden. If the goal is to reduce their power, allowing them to have some oxygen, and to forcing them to meet counterarguments, might be best. A law might forbid denial of the Holocaust, but from the standpoint of the very people who support that law, freedom of speech might be best.” [“Prohibir o castigar las falsedades simplemente podría hacer que las creencias se oculten. Puede que no estén expuestos a la luz. Pueden alimentarse por el mismo hecho de que están prohibidos. Si el objetivo es reducir su poder, lo mejor sería permitirles tener algo de oxígeno y obligarlos a enfrentarse a contraargumentos. Una ley podría prohibir la negación del Holocausto, pero desde el punto de vista de las mismas personas que apoyan esa ley, la libertad de expresión podría ser lo mejor”.]).

153. Ver *id.* en 425 (“[B]anning false statements can simply drive them

C. DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Las obligaciones de garantía, respeto y promoción de los derechos humanos exigen a los Estados asegurarse que los funcionarios públicos, al pronunciarse, no estén causando el desconocimiento de derechos fundamentales.¹⁵⁴ Sobre este punto, Catalina Botero sostiene que, desde una perspectiva jurídica, existe una diferencia radical entre la divulgación deliberada de información falsa por parte de actores estatales frente a la de particulares, y es que el primero de estos supuestos está prohibido por el derecho internacional mientras que el segundo está, en principio, protegido por el derecho a la libertad de expresión.¹⁵⁵

Si bien los funcionarios públicos, al igual que todas las personas, gozan del derecho a la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones, están sujetos a deberes especiales por su condición.¹⁵⁶ En ese sentido, están obligados a constatar en forma

underground and increase their power and allure; counterspeech can be far more effective than prohibition.” [“Prohibir las declaraciones falsas puede simplemente llevarlas a la clandestinidad y aumentar su poder y atractivo; el contradiscurso puede ser mucho más eficaz que la prohibición”.].

154. Ver *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, *supra* nota 112, ¶ 203 (discutiendo el deber de los Estados de permitir la libertad de expresión).

155. Botero Marino, *supra* nota 29, en 70 (“Desde un punto de vista objetivo, es irrelevante para el concepto de “fake news” si la información falsa fue creada y difundida por parte de actores estatales o no estatales”).

156. Ver Comunicado de Prensa R126/21, Com. Inter-Am. DD.HH., *La relatoría especial para la libertad de expresión hace un llamado para que las personas que ocupan o aspiran a ocupar cargos de elección popular en Perú contribuyan con su discurso a la protección de los derechos humanos* (17 de mayo de 2021),

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=1199>

(observando que los líderes políticos tienen mayores responsabilidades cuando ejercen su derecho a la libertad de expresión públicamente); ver también *Los principios de candem sobre la libertad de expresión y la igualdad*, ARTICLE 19, en 8 (2009) (“Los Estados deberán imponer obligaciones . . . a los servidores públicos de todos niveles, incluso a los ministros, a que eviten en cuanto sea posible hacer declaraciones que promuevan la discriminación o que socaven la igualdad y el entendimiento intercultural. Para los funcionarios públicos, esto se deberá reflejar en códigos formales de conducta o en reglas de empleo”.); *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, *supra* nota 112, ¶¶ 201–05 (enfaticando la importancia de que los líderes políticos sean responsables

razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones y, tal como indicó la Corte Interamericana “deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos”.¹⁵⁷ En el caso *Ríos y otros v. Venezuela*, dicha Corte destacó que cuando los funcionarios públicos hacen uso, en ejercicio de su investidura, de los medios que el Estado les proporciona para emitir sus declaraciones y discursos, sus pronunciamientos podrían considerarse como “oficiales”, sin que eso lo convierta, no obstante, en una política de Estado.¹⁵⁸ En esta línea, los garantes para la libertad de expresión han señalado que “[l]os actores estatales no deberían efectuar, avalar, fomentar ni difundir de otro modo declaraciones que saben o deberían saber razonablemente que son falsas (desinformación) o que muestran un menosprecio manifiesto por la información verificable (propaganda)”.¹⁵⁹

Esta obligación se torna particularmente relevante en contextos de emergencia. A pocos meses de iniciada la pandemia, la CIDH advirtió que los funcionarios públicos no deberían “efectuar, avalar, fomentar ni difundir declaraciones que saben o deberían saber razonablemente que son falsas, que constituyan desinformación, o que muestran un menosprecio manifiesto por la información verificable”.¹⁶⁰ Lo contrario contribuye al debilitamiento de la confianza en las autoridades e instituciones del Estado.¹⁶¹

cuando ejercen su derecho a la libertad de expresión).

157. *Apitz Barbera v. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Ct. Inter-Am. DD. HH. (ser. C) No. 182, ¶ 131 (5 de ago. de 2008); *Ríos v. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Ct. Inter-Am. DD. HH. (ser. C) No. 194, ¶ 139 (28 de ene. de 2009); *Perozo v. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Ct. Inter-Am. DD.HH. (ser. C) No. 195, ¶ 151 (28 de ene. de 2009).

158. *Ver Ríos v. Venezuela*, *supra* nota 157, ¶ 138.

159. CIDH, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión*, *supra* nota 16.

160. CIDH OEA, *supra* nota 48; *ver Pandemia y derechos humanos en las Américas*, *supra* nota 121, en 34 (los líderes políticos tienen el deber de informar adecuadamente a la población sobre la pandemia).

161. *Ver* María Belén Abdala et al., *Elecciones 2021 en Argentina. Los desafíos de la desinformación a la integridad democrática*, CIPPEC 1 (2020) (señalando que

La cuestión relativa a la responsabilidad de funcionarios públicos por la difusión de información falsa ha sido abordada en algunos países de la región. Por ejemplo, en Chile se presentó en el Senado en 2018 una propuesta para instaurar una nueva causal de cesación de ciertos cargos de elección popular —entre ellos el presidente, senadores y diputados— en caso de que difundan, promuevan o financien noticias falsas respecto de las otras candidaturas durante el período de campaña, por cualquier medio.¹⁶² En Colombia, la Corte Constitucional estableció que el Procurador General de la Nación y dos Procuradoras Delegadas violaron el derecho a la información en materia de derechos sexuales y reproductivos al brindar información inexacta y parcializada.¹⁶³ La acción de tutela sostenía que desde el 2009 y hasta el 2011 el Procurador General de la Nación y sus dos Procuradoras Delegadas demandadas habrían emitido de manera continua y sistemática pronunciamientos que incluyeron información falsa, inexacta o incompleta relacionada con los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres colombianas.¹⁶⁴ Las peticionarias agregaron que “dada la credibilidad de la Procuraduría en calidad de organismo del Estado y por el uso masivo de los medios de comunicación a los que tiene acceso también en virtud de su posición oficial, la información falsa y tergiversada que emite genera efectos de confusión y desinformación masiva” en la comunidad y frente a las y los funcionarios públicos, que no pueden ejercer de forma idónea su función cuando el máximo responsable de garantizar los derechos de las y los ciudadanos “da instrucciones sin sustento”.¹⁶⁵ Al conceder el amparo, la Corte le ordenó a los Procuradores rectificar la información y sus afirmaciones.¹⁶⁶

la desinformación puede tener efectos profundos sobre las democracias, afectando la integridad del debate público, contribuyendo a la polarización y erosionando la confianza en las instituciones democráticas).

162. *Ver generalmente* Senado República de Chile, *Proyecto de ley que establece la cesación en los cargos de presidente de la república, senador, diputado, consejero regional, alcalde y concejal por la difusión, promoción o financiamiento de noticias falsas* (17 de dic. de 2018) (una propuesta que disuade a los líderes políticos de difundir información falsa durante la campaña).

163. *Ver* Corte Constitucional [C.C.], 10 de agosto de 2012, Sentencia T-627/12 (Colom.).

164. *Ver id.* ¶ 1.

165. *Id.* ¶ 13.

166. *Id.*

D. EL ROL DE LAS PLATAFORMAS DE INTERNET

Si bien podría decirse que actualmente las plataformas de internet constituyen el principal canal de difusión de información falsa, también juegan un rol central en la lucha contra la desinformación.¹⁶⁷ En el contexto de la pandemia, los “intermediarios” —en el sentido de que median en el intercambio de contenidos a través de Internet— mostraron una fuerte presencia y actuaron proactivamente contra la desinformación, llegando a tomar el control del ecosistema informativo como nunca antes lo habían hecho.¹⁶⁸ En un comunicado conjunto, Facebook, Google, LinkedIn, Microsoft, Reddit, Twitter y YouTube afirmaron su compromiso en colaborar con las agencias gubernamentales de salud para combatir la desinformación sobre COVID-19.¹⁶⁹ Entre otras políticas adoptadas, decidieron remover el contenido relativo al coronavirus que pueda contribuir a un “daño físico inminente”,¹⁷⁰ que tenga el claro objetivo de hacer un llamado

167. Ver Annina Claesson, *Coming Together to Fight Fake News: Lessons from the European Approach to Disinformation* [Uniéndose para luchar contra las noticias falsas: lecciones del enfoque europeo de la desinformación], CTR. FOR STRATEGIC & INT’L STUD. (8 de abril de 2019), <https://www.csis.org/coming-together-fight-fake-news-lessons-european-approach-disinformation> (señalando que el sector privado tiene un papel importante que desempeñar en este sentido, y destacando el lanzamiento del Código de prácticas sobre desinformación de la UE, publicado el 26 de septiembre de 2018, un acuerdo firmado por las principales compañías de la industria de internet en el que se comprometieron a adoptar ciertas normas para luchar contra la desinformación).

168. Ver David Ingram & April Glaser, *Coronavirus Misinformation Makes Neutrality a Distant Memory for Tech Companies* [La información errónea sobre el coronavirus hace que la neutralidad sea un recuerdo lejano para las empresas tecnológicas], NBC (24 de mar. de 2020), <https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/coronavirus-misinformation-makes-neutrality-distant-memory-tech-companies-n1168001> (acotando que, ante la perspectiva de que la desinformación podrían empeorar la pandemia global, las plataformas de internet están tomando el control del ecosistema de información como nunca antes).

169. Ver Catherine Shu & Jonathan Shieber, *Facebook, Reddit, Google, LinkedIn, Microsoft, Twitter and YouTube Issue Joint Statement on Misinformation* [Facebook, Reddit, Google, LinkedIn, Microsoft, Twitter y YouTube emiten una declaración conjunta sobre desinformación], TECH CRUNCH (17 de mar. de 2020), <https://techcrunch.com/2020/03/16/facebook-reddit-google-linkedin-microsoft-twitter-and-youtube-issue-joint-statement-on-misinformation/> (un comunicado de las plataformas de redes sociales para combatir la desinformación sobre la pandemia COVID-19).

170. Ver *Combating COVID-19 Misinformation Across Our Apps* [Combatiendo la información errónea de COVID-19 en nuestras aplicaciones], FACEBOOK (25 de

a la acción y pueda representar un riesgo directo para la salud de las personas, y aquel que vaya en contra de lo indicado por fuentes autorizadas de información de salud pública global y local.¹⁷¹

Son extensos y controvertidos los debates alrededor de cuál es o debería ser el rol de las plataformas en relación con el contenido que circula en ellas.¹⁷² Estas discusiones van de la mano de una exigencia al sector privado cada vez mayor, tanto de los Estados como de la sociedad civil y de las y los usuarios, para que controlen el discurso

mar. de 2020), <https://about.fb.com/news/2020/03/combating-covid-19-misinformation/> (indicando que, en pos de limitar la propagación de desinformación sobre coronavirus, en Facebook e Instagram han eliminado aquel contenido que podría contribuir a causar un daño físico inminente).

171. Ver *An Update on our Continuity Strategy During COVID-19* [Actualización sobre nuestra estrategia de continuidad durante COVID-19], TWITTER (16 de mar. de 2020), https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/An-update-on-our-continuity-strategy-during-COVID-19.html (señalando que, en el contexto de la pandemia, continuarán dando prioridad a la eliminación de aquel contenido que tenga un claro llamado a la acción que pueda suponer un riesgo directo para la salud o el bienestar de las personas, para lo cual ampliaron su definición de “daño” para incluir allí las expresiones que contradicen a las fuentes autorizadas de información sobre salud pública).

172. Ver generalmente Kate Klonick, *The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech* [Los nuevos gobernadores: la gente, las reglas y los procesos que rigen el discurso en línea], 131 HARV. L. REV. 1598 (2017) (estudiando cómo las plataformas privadas moderan el contenido generado por los usuarios y por qué lo hacen); DAPHNE KELLER, WHO DO YOU SUE? STATE AND PLATFORM HYBRID OVER ONLINE SPEECH [¿A QUIÉN DEMANDAS? ESTADO Y PLATAFORMA HÍBRIDA SOBRE EL DISCURSO EN LÍNEA] (Hoover Inst. ed., 2019) (examinando el impacto que tienen en la libertad de expresión las decisiones de las plataformas que silencian a los usuarios al remover cierto contenido, describiendo además la confluencia de poder estatal y privado que existen detrás); Carlos Cortés, *Las llaves del ama de llaves: La estrategia de los intermediarios en internet y el impacto en el entorno digital*, en INTERNET Y DERECHOS HUMANOS. APORTES PARA LA DISCUSIÓN EN AMÉRICA LATINA, CENTRO DE ESTUDIOS EN LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, UNIVERSIDAD DE PALERMO (Eduardo Bertoni comp., 2018) (brindando sustento teórico y de contexto para el debate sobre la responsabilidad de los intermediarios en Internet con énfasis en los problemas relacionados con contenidos); Emma Llansó, *No Amount of “AI” in Content Moderation Will Solve Filtering’s Prior-Restraint Problem* [Ninguna cantidad de “IA” en la moderación de contenido resolverá el problema de restricción previa del filtrado], BIG DATA & SOC’Y (2020) (comentando los problemas que acarrearán los mecanismos de filtración de contenidos que utilizan inteligencia artificial en función de la normativa internacional que protege la libertad de expresión).

que puede generar un daño en el resto de la comunidad.¹⁷³

En este contexto, en la última década, es que los organismos internacionales de derechos humanos han llamado a los intermediarios a adoptar políticas claras y preestablecidas sobre moderación de contenidos, basadas en criterios objetivamente justificables y no en fines ideológicos o políticos, y en lo posible con base en consultas con sus usuarios.¹⁷⁴ A su vez, han aconsejado a los Estados evitar marcos regulatorios que responsabilicen a los intermediarios por el contenido producido por terceros ya que tal presión normativa puede llevarlos a eliminar expresiones lícitas con el afán de evitar sanciones, y porque supone una suerte de delegación de funciones normativas a agentes privados que no cuentan con la debida rendición de cuentas.¹⁷⁵

En años más recientes, ha comenzado a crecer la idea de que las plataformas deberían aplicar el derecho internacional de los derechos humanos en sus reglas de moderación de contenidos.¹⁷⁶ Esta postura

173. Ver Agustina Del Campo, *¿La desinformación en democracia o la democracia de la desinformación?*, ASUNTOS DEL SUR 16–20 (2020) (advirtiendo que a pesar de las presiones para que las empresas “hagan más” con respecto a la desinformación, este “hacer más” no está del todo definido y no todos los que utilizan la frase quieren decir lo mismo).

174. Ver generalmente CIDH, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión*, supra nota 16 (un comunicado de prensa que pide a las organizaciones de derechos humanos que adopten reglas que eviten la desinformación).

175. Ver Informe del Relator Especial Sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, supra nota 128, ¶ 17 (sosteniendo que si bien las preocupaciones de los Estados son legítimas, impulsar normas que obligan a las plataformas a restringir cierto contenido supone riesgos para la libertad de expresión); ver también *Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet*, supra nota 119 (sosteniendo que “[n]inguna persona que ofrezca únicamente servicios técnicos de Internet como acceso, búsquedas o conservación de información en la memoria caché deberá ser responsable por contenidos generados por terceros y que se difundan a través de estos servicios, siempre que no intervenga específicamente en dichos contenidos ni se niegue a cumplir una orden judicial que exija su eliminación cuando esté en condiciones de hacerlo”).

176. Ver Pierre François Docquir, *Bringing Human Rights Standards to Content Moderation on Social Media [Llevando los estándares de derechos humanos a la moderación de contenido en las redes sociales]*, OPEN CANADA (1 de nov. de 2019), <https://opencanada.org/bringing-human-rights-standards-content-moderation-social-media/> (las prácticas actuales ofrecen muy poco en términos de transparencia); ver también Rikke Frank Jørgensen, *A Human Rights-Based*

no sólo hizo eco en una parte considerable de la academia y la sociedad civil,¹⁷⁷ sino que incluso fue promovida por el entonces Relator Especial de la ONU sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, en su informe anual de 2018.¹⁷⁸ Señalando a las empresas como

Approach to Social Media Platforms [Un enfoque basado en los derechos humanos para las plataformas de redes sociales], BERKLEY CTR, GEO. UNIV. (26 de feb. de 2021), <https://berkeleycenter.georgetown.edu/responses/a-human-rights-based-approach-to-social-media-platforms> (las plataformas de redes sociales deben adoptar una perspectiva de derechos humanos).

177. Ver Evelyn Aswad, *The Future of Freedom of Expression Online [El futuro de la libertad de expresión en línea]*, 17 DUKE L. & TECH. REV. 26, 69 (2018) (concluyendo que las ventajas de alinear las reglas de contenido de las plataformas con las normas internacionales de derechos humanos superan las posibles desventajas, y que sería el enfoque más viable para proteger la libertad de expresión); Barrie Sander, *Freedom of Expression in the Age of Online Platforms: The Promise and Pitfalls of a Human Rights-Based Approach to Content Moderation [Libertad de expresión en la era de las plataformas en línea: la promesa y las trampas de un enfoque de moderación de contenido basado en los derechos humanos]*, 43 FORDHAM INT'L L.J. 939, 966–68 (2020) (argumentando que la incorporación de normativa internacional de derechos humanos les proporcionaría a las plataformas un marco organizado que transforme sus enfoques predominantemente *ad hoc* y reactivos a unos más estructurados y basados en principios, además de brindarles un lenguaje conceptual común para justificar sus decisiones de moderación de forma abierta y transparente); Susan Benesch, *But Facebook's Not a Country: How to Interpret Human Rights Law for Social Media Companies [Pero Facebook no es un país: cómo interpretar la ley de los derechos humanos para las empresas de redes sociales]*, 2020 YALE J. ON REGUL. ONLINE BULL. (2020); Jillian C. York & Corynne McSherry, *Content Moderation is Broken. Let Us Count the Ways [La moderación del contenido está rota. Vamos a contar las maneras]*, ELECTRONIC FRONTIER FOUND. (29 de abril de 2019), <https://www.eff.org/deeplinks/2019/04/content-moderation-broken-let-us-count-ways> (reiterando su adhesión a la postura del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, en torno a que las empresas ajusten sus políticas de contenido a la normativa internacional de derechos humanos); Eliška Pírková & Javier Pallero, *26 Recommendations on Content Governance: a Guide for Lawmakers, Regulators, and Company Policy Makers [26 Recomendaciones sobre la gobernanza del contenido: una guía para legisladores, reguladores y los responsables de la formulación de políticas para empresas]*, 26 ACCESS NOW 35–41 (3 de mar. de 2020), <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/03/Recommendations-On-Content-Governance-digital.pdf> (brindando pautas y recomendaciones centradas en los derechos humanos para la moderación de contenidos).

178. Ver Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, *supra* nota 128.

“reguladores enigmáticos” que establecen una especie de “ley de las plataformas”,¹⁷⁹ el informe sostiene que la adopción de un enfoque de derechos humanos les dará una base universal y de principios, ubicándolas en un “terreno más firme”.¹⁸⁰ En su informe sobre pandemias y libertad de expresión, el Relator Especial de la ONU advirtió sobre las “medidas agresivas” que estaban tomando las compañías para hacer frente a la desinformación y las llamó a que actúen con diligencia en cuanto a sus políticas de contenido haciendo especial énfasis en la “enorme influencia” que tienen en el discurso público y en los derechos de las personas.¹⁸¹

V. CONCLUSIONES

La emergencia global causada por el COVID-19 ha significado un enorme desafío en materia de salud pública, económica y social, y ha llevado a los Estados a tomar medidas excepcionales a través de decretos presidenciales, leyes o normas de diversa naturaleza.¹⁸² Este ensayo intentó describir la postura de los distintos gobiernos de las Américas en relación con la desinformación durante la pandemia a la luz del derecho a la libertad de expresión. En términos generales, el panorama regional parece desalentador, sobre todo si se consideran las falencias y los desafíos que atraviesan muchas de las democracias regionales.¹⁸³

Si bien parecen existir ciertos consensos sobre los riesgos particulares que acarrea la desinformación en contextos de emergencia, las respuestas estatales observadas ponen de sobresalto

179. *Id.* ¶ 1.

180. *Id.* ¶ 42.

181. *Ver* Las pandemias y la libertad de opinión y de expresión, *supra* nota 125, ¶¶ 52–53 (la pandemia de Covid-19 ha revelado la influencia que las redes sociales tienen sobre la información pública).

182. *Ver supra* Apartados III, IV.

183. Incluso antes de la aparición del coronavirus, ya se habían encendido algunas alarmas, por ejemplo, en torno a los bajos niveles de confianza ciudadana en las instituciones públicas. *Ver Informe latinobarómetro 2018*, CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018), <https://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp> (señalando que América Latina es la región del mundo más “desconfiada” a nivel global. Asimismo, destacando que desde 2014 la confianza en el poder judicial ha disminuido seis puntos porcentuales, pasando de 30% a 24% en 2018. En quince países de la región, el poder judicial no alcanza a tener la confianza ni de un tercio de la población: El Salvador 14%, Nicaragua 15%, Perú 16% y Venezuela 18%).

la necesidad de un análisis más cuidadoso sobre cómo debería abordarse este fenómeno. En este sentido, la aplicación de estándares internacionales de derechos humanos puede ser un buen punto de partida.

Este artículo permite concluir, en primer lugar, que las autoridades públicas fueron un gran vector de desinformación sobre COVID-19. Es importante recordar las responsabilidades particulares a las que están sometidos los agentes públicos al pronunciarse en el marco y en el ejercicio de sus funciones, especialmente en contextos de emergencia. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos provee una serie de reglas que deberían ser implementadas por los Estados a nivel interno y que incluso permitirían que este tipo de casos sean llevados a los tribunales.¹⁸⁴

En segundo lugar, y pasando al otro plano de la discusión, en general la toma de decisiones para limitar la desinformación se concentró en los poderes ejecutivos y a través de procesos poco transparentes y plurales. Resulta fundamental que los Estados propicien un debate más amplio, informado y multisectorial sobre esta temática que afecta transversalmente distintos aspectos de la sociedad. Como se mencionó en este artículo, cualquier restricción al derecho a la libertad de expresión debe emanar de una ley formal y material, entendida por la jurisprudencia interamericana como una norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el poder ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado.¹⁸⁵

En tercer lugar, la ambigüedad y vaguedad de las medidas establecidas durante la pandemia contra la desinformación fueron problemas recurrentes. La “desinformación” es un concepto para el cual todavía no existe una definición legal ni unanimidad de criterios sobre las conductas que engloba, por lo que resulta difícil de ser

184. *Ver The Inter-American Human Rights System [El sistema interamericano de derechos humanos]*, GLOBAL AMERICANS REPORT (última visita el 4 de oct. de 2021) <https://theglobalamericans.org/reports/the-inter-american-human-rights-system/> (artículo sobre cómo el sistema regional interamericano enfrenta las violaciones de derechos humanos).

185. *Ver* La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86, Ct. Inter-Am. DD. HH. (ser. A) No. 6, ¶ 27 (9 de mayo de 1986).

plasmado en una ley de taxativa, precisa y clara, como mandan los instrumentos internacionales.¹⁸⁶ Por otro lado, algunas de las medidas analizadas aquí podrían ser susceptibles de dar al poder ejecutivo facultades discrecionales para determinar qué constituye un “error” o “falsedad” deliberada y qué es “verdadero” o “correcto”.¹⁸⁷ Son asimismo preocupantes aquellas medidas que delegan por completo a los intermediarios de internet el poder de establecimiento de “la verdad”.¹⁸⁸

En cuarto lugar, continúa acentuándose en la región una tendencia a la criminalización de la expresión a la hora de regular problemáticas vinculadas a internet, lo que *a priori* también parece incompatible con los estándares internacionales, que han desalentado la utilización de mecanismos penales por su efecto inhibitorio o *chilling effect* en la difusión de ideas, críticas e información. En este sentido, la RELE ha sostenido reiteradamente que la aplicación del derecho penal es desproporcionada e innecesaria cuando se trata de un discurso protegido, como la información o expresión sobre asuntos de interés público.¹⁸⁹ En cambio, ha incentivado el uso de vías menos restrictivas, como el derecho de rectificación o respuesta y, si éstas resultaran insuficientes, podría acudir a mecanismos de responsabilidad civil que cumplan con las condiciones estrictas derivadas del artículo 13.2 de la Convención Americana.¹⁹⁰ En un estado de emergencia, cualquier intento de penalizar el discurso

186. Ver Las pandemias y la libertad de opinión y de expresión, *supra* nota 125, ¶ 42 (reparando en las dificultades de plasmar este concepto en una ley, y en los riesgos de otorgar al poder ejecutivo una facultad discrecional excesivamente amplia).

187. *Id.* ¶ 44.

188. Ver *Mandatos de los Relatores Especiales*, *supra* nota 70, en 3 (advirtiendo que si bien es positivo que las compañías detecten y desalienten el uso de cuentas automatizadas que buscan distribuir información deliberadamente falsa, es preocupante que se establezca una obligación legal para que las empresas prohíban aquellas cuentas dirigidas a “engañar” a la población, por la vaguedad que esta terminología implica).

189. Ver *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, *supra* nota 112, ¶ 79 (“[S]i se presenta efectivamente un abuso de la libertad de expresión que cause un perjuicio a los derechos ajenos, se debe acudir a las medidas menos restrictivas de la libertad de expresión para reparar dicho perjuicio”).

190. *Id.* ¶¶ 108–10.

puede crear desconfianza en la información institucional, retrasar el acceso a información fiable y tener un efecto silenciador en la población.¹⁹¹

Algunos remedios menos restrictivos para enfrentar el fenómeno de la desinformación podrían ser, por ejemplo, la realización de acciones positivas de alfabetización y capacitación que empoderen a la ciudadanía; la promoción de mecanismos independientes de verificación de hechos; el apoyo a medios de comunicación independientes, plurales y de calidad; y la promoción de obligaciones de transparencia activa digital para los organismos estatales.¹⁹² Atendiendo el particular contexto de la pandemia, a estas acciones podrían sumarse mensajes públicos sólidos por parte de los gobiernos a fin de concientizar sobre la desinformación y el apoyo al periodismo independiente, por ejemplo, mediante anuncios que recuerden las medidas de prevención y adviertan sobre las teorías falsas que circulan en las redes sociales.¹⁹³

191. Ver Órganos vigilantes de la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación en las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Los gobiernos deben promover y proteger el acceso y la libre circulación de la información durante la pandemia - expertos internacionales*, OF. DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUM. (19 de mar. de 2020), <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729&LangID=S> (señalando que, en cambio, tanto los gobiernos como las empresas de internet deberían atacar la problemática con mensajes públicos sólidos o apoyo a los anuncios de servicio público y al periodismo local mediante, por ejemplo, anuncios de salud del gobierno).

192. Un caso interesante a nivel regional es la proliferación de organizaciones independientes de *fact-checking* en la región. Ejemplos de ello son Chequeado en Argentina, Agencia Lupa en Brasil, La Silla Vacía y ColombiaCheck en Colombia y Verificado en México. Además de analizar discursos y respaldar o refutar afirmaciones, estas organizaciones han tenido un rol relevante en la capacitación de periodistas y profesionales que trabajan con datos e información pública. Ante la irrupción de la pandemia, en América Latina se fundó “Latam Chequea”, un consorcio compuesto por 34 organizaciones de distintos países latinoamericanos y de España, con el fin de ayudar a que los comunicadores puedan encontrar información confiable sobre coronavirus de manera más rápida y sencilla.

193. Ver Frenkel et al., *Facebook y Twitter batallan contra la desinformación en torno al Coronavirus*, N.Y. TIMES (10 de mar. de 2020), <https://www.nytimes.com/es/2020/03/10/espanol/negocios/coronavirus-desinformacion-redes-sociales.html> (artículo que discute cómo la información falsa

Una de las particularidades que tiene la región es que, normalmente, las discusiones regulatorias suelen permear las fronteras.¹⁹⁴ Esto quiere decir que, por ejemplo, iniciativas vinculadas a la desinformación en internet en Paraguay probablemente sean replicadas con una técnica legislativa y un enfoque similar en Argentina, Perú o Chile.¹⁹⁵ Partiendo de esta premisa, este artículo intentó repasar los problemas más recurrentes a fin de pensar mejores prácticas y soluciones, guiadas por estándares en materia de libertad de expresión y que sean producto de un debate amplio, robusto y participativo hacia el interior de cada país. Los esfuerzos por desarrollar y discutir respuestas alternativas que favorezcan el libre intercambio de ideas e información en contextos de emergencia pueden resultar cruciales de cara al futuro.

sobre Covid-19 se está extendiendo rápidamente por todo el mundo).

194. *Ver Legislación en libertad de expresión en América Latina*, CENTRO DE ESTUDIOS EN LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, <https://observatoriolegislativocele.com/> (última visita el 19 de dic. de 2021) (analizando las tendencias legislativas regionales en materia de libertad de expresión).

195. *Id.*