



“2020 - Año del General Manuel Belgrano”

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación...

RESUELVE:

Instar a la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual a que disuelva la iniciativa de creación de "NODIO: Observatorio de la desinformación y la violencia simbólica en medios y plataformas digitales", presentado el viernes 9 de octubre de 2020, debido a su grave afectación al derecho a la libertad de expresión, que se vería seriamente condicionado ante la intervención estatal en el monitoreo y vigilancia de los medios de comunicación y las plataformas digitales.

AUTORA:

Karina Banfi

CO-AUTORES:

Mario Negri
Miguel Ángel Bазze
Pablo Torello
María Graciela Ocaña
Carlos Alberto Fernández
Fabio Quetglas
Carmen Polledo
Martín Grande
Silvia Lospennato
Josefina Mendoza
Albor Cantard
Lidia Ascárate
Facundo Suarez Lastra
Héctor Stefani

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El viernes 9 de octubre de 2020, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual presentó la iniciativa “NODIO: Observatorio de la desinformación y la violencia simbólica en medios y plataformas digitales”, alegando que su objetivo sería el de “proteger a la ciudadanía de las noticias falsas, maliciosas y falacias”. Según lo indicado en la página web del propio organismo, NODIO “trabaja en la detección, verificación, identificación y desarticulación de las estrategias argumentativas de noticias maliciosas y la identificación de sus operaciones de difusión”.

En la justificación de este proyecto, la Defensoría del Público— un organismo de alcance nacional que depende de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de las Comunicaciones Audiovisuales, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización del Congreso de la Nación— destaca que si bien Internet “potenció la libertad de expresión ciudadana (...), también contribuyó a la propagación y viralización de desinformación o información maliciosa, fomentada por las lógicas de funcionamiento de las redes digitales, lo que representa un problema para el desarrollo de la vida democrática”. En ocasión de la presentación de NODIO, la titular del mencionado organismo, Miriam Lewin, afirmó que “recibir siempre información que coincide con las creencias propias, escuchar siempre las mismas voces no es en absoluto saludable”.

La creación de un organismo de vigilancia sobre lo que se publica en los medios de comunicación y las plataformas digitales, que además estará a cargo de funcionarios públicos, lejos de contribuir al desarrollo de la vida democrática. Muy por el contrario, está destinado a restringir uno de los derechos fundamentales de las personas, como es el derecho a la libertad de expresión. Además, se considera pertinente aclarar que las denominadas “plataformas digitales” se encuentran por fuera del alcance de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, por lo cual la iniciativa NODIO no tiene sustento legal, ni tampoco legítimo.

Durante la presentación de NODIO, la titular de la Defensoría del Público también expresó que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) “se han expresado a favor de que iniciativas ciudadanas con espíritu no punitivo estudien y propongan iniciativas con un espíritu democrático, involucrando a periodistas, medios, plataformas digitales, verificadoras, universidades y organizaciones de la sociedad civil. El espíritu es el empoderamiento de la ciudadanía digital, para reconocer y rechazar este fenómeno, lesivo a la democracia”.

Si bien la existencia de observatorios de medios de comunicación es apoyada por los mencionados organismos internacionales, las iniciativas promovidas por la ONU y la OEA no incluyen la intervención estatal en el monitoreo y control de los medios de comunicación y las plataformas digitales, sino que fomentan las acciones de

organizaciones de la sociedad civil en manos de ciudadanos comunes, por ejemplo a partir de la incorporación de procesos de alfabetización digital.

En este contexto, tanto la ONU como la OEA subrayan el carácter independiente y autónomo del organismo u organismos que deben llevar adelante dichas iniciativas, que bajo ningún punto de vista pueden ser implementadas a través de un organismo estatal, como lo es la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. Bajo ningún punto de vista un organismo estatal puede ser el encargado de decidir qué noticias son “falsas” o “maliciosas”, y menos aún de establecer mecanismos para restringir la información que circula en los medios de comunicación y debilitar la pluralidad de voces disponibles para el público.

La creación de un Observatorio regulado por un organismo estatal condiciona fuertemente el ejercicio de la libertad de expresión, pues el criterio acerca de qué es información y qué desinformación es completamente subjetivo y no puede quedar a discreción de la opinión de funcionarios públicos ni de personas bajo su mando.

Así lo refleja el Informe Anual 2019 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE-CIDH), que se expresa en relación a la “complejidad de discernir” sobre la naturaleza del contenido considerado “ilícito”. Además, en relación a la adopción por parte de algunos países de medidas para “combatir el discurso de odio online y en redes sociales”, asegura que “es preciso resaltar que en muchos países las reglas sobre esta temática son utilizadas en forma abusiva por los poderosos para limitar voces no tradicionales, disidentes, críticas o de minorías, o debates sobre desafíos sociales” y que la “libertad de expresión es (...) un requisito, y no un impedimento, para la tolerancia”.

Asimismo, el artículo 14 de la Constitución Nacional Argentina establece que todos los habitantes de la Nación gozan del derecho de “publicar sus ideas por la prensa sin censura previa”, entre otros derechos. El artículo 32 afirma que el “Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal”.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece que la “censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

En el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José, se establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión” y que “este derecho comprende la libertad de

buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (...). El mismo artículo manifiesta que el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y expresión “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley”. Por último, declara que “no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales (...) o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

Asimismo, tempranamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó en su Opinión Consultiva 05/85 el carácter indivisible de la expresión y difusión del pensamiento y la información. De modo tal que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. Allí radica la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dediquen profesionalmente a ella.

La figura de “responsabilidad ulterior” a la difusión de información se encuentra claramente prevista en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que prohíbe la censura previa o anticipada a la vez que reglamenta las responsabilidades ulteriores que puedan surgir por el ejercicio abusivo del derecho a la libertad de expresión, y que puede dar lugar al delito de calumnias o injurias, o bien a la apología del delito. La misma figura dispone que, si se determina la culpabilidad de quien difundió la información, dicho sujeto se verá sometido a consecuencias penales.

Así lo explica un comunicado emitido por la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA) con motivo de la presentación de NODIO: “Nadie está exento de cometer errores, pero medios y periodistas son responsables ante sus audiencias, y judicialmente ante cualquier desvío o daño. Esta responsabilidad ulterior, prevista por nuestro ordenamiento legal y por los tratados internacionales, es la única que garantiza la libertad de expresión, según los estándares internacionales de derechos humanos”.

Por otro lado, cabe destacar que la presente iniciativa resulta tanto más preocupante en el actual contexto de restricciones a las libertades individuales que la sociedad argentina está atravesando en el marco de la pandemia por COVID-19. En efecto, los habituales canales de demandas políticas y manifestación por parte de los ciudadanos se han volcado fuertemente a las plataformas digitales. Hoy en día, las redes sociales son el principal marco en el cual tiene lugar el debate y la conversación pública. Esto ha provocado un notable aumento en el acceso y utilización de las redes sociales por parte de todos los grupos etarios y segmentos socioeconómicos de la sociedad. Si antes de las medidas de aislamiento social era común observar a las personas casi permanentemente atentas a la pantalla de sus dispositivos celulares y activas en redes sociales, desde el inicio del aislamiento este hábito aumentó considerablemente.

Allí radica, entonces, el creciente interés de los Estados por regular los intercambios que se dan en estas plataformas digitales, que hoy en día constituyen un verdadero

termómetro del estado de la opinión pública e impactan fuertemente en la imagen que se construye sobre la clase dirigente y su gestión política.

Las redes sociales han democratizado el uso de la palabra y han dado voz a millones de ciudadanos, pero al mismo tiempo han permitido que las estrategias de manipulación de la opinión pública y desinformación se vuelvan más efectivas si se cuenta con poder de incidir en su contenido. Así, por ejemplo, un análisis reciente de la Organización de las Naciones Unidas encontró que más del 40% de las publicaciones sobre COVID-19 en una de las principales plataformas de redes sociales fueron publicados por *bots* - programas automatizados disfrazados de personas¹.

Sin embargo, es necesario volver a enfatizar que no es responsabilidad de los organismos estatales realizar una función de contralor de la opinión pública. La defensa de la salud pública o el combate a la desinformación nunca deben traducirse en la persecución a la disidencia, y cualquier acción estatal que pretenda cuestionar una publicación debe estar reservada al Poder Judicial. No es función de dependencias estatales, ya sea fuerzas de seguridad como de otros organismos como la agencia estatal de noticias o incluso la propia Defensoría del Público, auditar, restringir ni sancionar las expresiones de medios y ciudadanos.

Asimismo, no debemos perder de vista que la falta de regulación normativa adecuada sobre el control de la información que circula en redes sociales exige una mayor cautela a la hora de analizar las iniciativas estatales en la materia. Las denominadas “plataformas digitales” se encuentran por fuera del alcance de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. En la misma línea, un informe de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información de 2016, titulado “Control Estatal de las Redes Sociales”, advirtió acerca del “efecto inhibitor” sobre el ejercicio de la libertad de expresión que conlleva la creación de programas de vigilancia, generando una verdadera auto censura por parte de los usuarios de redes sociales que afecta seriamente a la libre circulación de información e ideas.

Esto se suma a la ausencia de normativa eficaz en la materia, que redundando en una mayor discrecionalidad estatal donde observamos que los gobiernos utilizan figuras penales para restringir la libertad de expresión, y otros que incluso llegan a utilizar programas de vigilancia sobre sus ciudadanos. La mayoría de las veces, esto ocurre bajo marcos legales débiles o inexistentes, a espaldas de la población, y sin mediar la intervención de las partes afectadas en procesos judiciales contradictorios.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece claramente los principios de legalidad y proporcionalidad que deben ser aplicados en limitaciones impuestas al derecho a la libertad de expresión, de modo que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones sin temor a represalias de ningún tipo, evitando cualquier tipo de incidencia estatal en la configuración de la opinión pública.

¹ <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472922>

Más específicamente, y teniendo en cuenta que la libertad de expresión es un derecho humano fundamental amparado por diversos tratados internacionales así como por normativa legal nacional, el Informe Anual 2019 de la RELE- CIDH establece que “en casos excepcionales, cuando se está frente a contenidos abiertamente ilícitos o a discursos no resguardados por el derecho a la libertad de expresión (como la propaganda de guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia, la incitación directa y pública al genocidio, y la pornografía infantil) resulta admisible la adopción de medidas obligatorias de bloqueo y filtrado de contenidos específicos. En estos casos, la medida debe someterse a un estricto juicio de proporcionalidad y estar cuidadosamente diseñada y claramente limitada de forma tal que no alcance a discursos legítimos que merecen protección. En otras palabras, las medidas de filtrado o bloqueo deben diseñarse y aplicarse de modo tal que impacten, exclusivamente, el contenido reputado ilegítimo, sin afectar otros contenidos”.

Asimismo, cabe señalar que la Defensoría del Público no ha comunicado cuál será su metodología de trabajo, ni cuál será el enfoque que atravesará esta iniciativa. Tomando en consideración que la Defensoría del Público tiene como función recibir y canalizar las “consultas, reclamos y denuncias del público para que sus derechos ciudadanos como receptores de medios sean respetados”, promover la “participación y el debate” y llevar “adelante una tarea pedagógica para explicar en qué consiste el derecho a la comunicación, cómo ejercerlo y cómo reclamar si no es respetado”, el anuncio sobre la función de “desarticulación de las estrategias argumentativas de noticias maliciosas” que se llevaría a cabo a través de NODIO no se encuentra dentro de los atributos de la Defensoría del Público, que tampoco ha aclarado cuál será el enfoque de la iniciativa. Es preciso aclarar que dicho organismo no tiene facultades punitivas, es decir, no puede ni debe estar involucrado en mecanismos de sanción que socaven el derecho a la libertad de expresión, tan fundamental para una sociedad democrática.

Por último, resulta preciso destacar que una de las competencias de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización es la de evaluar el desempeño del Defensor del Público (Art. 18 - Ley N° 27.078). En ese sentido, su Reglamento de Funcionamiento estipula la competencia de la Comisión para emitir dictámenes o realizar informes orientados a declarar la voluntad expresa sobre cualquier asunto (Art. 5 inc. 14) e incluso dictaminar sobre la remoción del titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (Art. 5 inc. 13). Al ser las facultades de contralor tan amplias, resulta pertinente también que la Comisión ejerza un control sobre los programas o iniciativas que surjan en el seno de la Defensoría del Público, como lo es NODIO.

Por todo lo expresado con anterioridad, y en virtud de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la libertad de expresión, sin intervención estatal de cualquier índole, resulta imprescindible que la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual disuelva inmediatamente la iniciativa de creación del observatorio NODIO.

Y, por ello, solicito a mis pares acompañen el presente Proyecto de Resolución.

AUTORA:

Karina Banfi

CO-AUTORES:

Mario Negri

Miguel Ángel Bазze

Pablo Torello

María Graciela Ocaña

Carlos Alberto Fernández

Fabio Quetglas

Carmen Polledo

Martín Grande

Silvia Lospennato

Josefina Mendoza

Albor Cantard

Lidia Ascárate

Facundo Suarez Lastra

Héctor Stefani