



**INTERNET, LIBERTAD DE EXPRESIÓN
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN URUGUAY**

Aportes para el debate sobre la gobernabilidad democrática en línea



**Internet, libertad de expresión
y acceso a la información en Uruguay**

**APORTES PARA EL DEBATE
SOBRE LA GOBERNABILIDAD
DEMOCRÁTICA EN LÍNEA**

AVISO LEGAL:

Aportes para el debate sobre la gobernabilidad democrática en línea Noviembre, 2021.

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Este documento es editado en el marco de la iniciativa *Internet, libertad de expresión y acceso a la información en Uruguay*, llevada adelante por la oficina del PNUD en Uruguay en alianza con el Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM).

Copyright © PNUD Uruguay, 2021. Todos los derechos reservados.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay | Paraguay 1470, piso 5, Montevideo, Uruguay.

Equipo redactor:

Joao Brant, investigador asociado de OBSERVACOM;
Federico Barreto, coordinador de proyectos de OBSERVACOM;
Gustavo Gómez, Director Ejecutivo de OBSERVACOM

Diseño editorial: OBSERVACOM

ISBN: 978-92-95114-18-0

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

ÍNDICE

PRÓLOGO	2
I. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA	4
El nuevo rol de las plataformas y sus efectos sobre la libertad de expresión y la deliberación pública en Internet	4
1. Introducción	4
2. El nuevo papel de las plataformas de contenidos, de carreteras a <i>gatekeepers</i>	6
3. La moderación de contenidos como nueva forma de regulación privada de espacios públicos	10
4. Los desafíos que colocó la pandemia de COVID-19	16
5. Restricciones directas de las grandes plataformas a la libertad de expresión y la deliberación pública en Internet	18
6. Incidencia indirecta sobre la libertad de expresión en Internet: impacto en la sostenibilidad de productores de contenido y en las economías domésticas	36
7. La concentración en internet como agravante del rol de <i>gatekeepers</i> y afectación de la gobernanza de Internet	43
8. Papel del Estado y tensiones sobre la gobernanza democrática	51
II. PERCEPCIÓN DEL PROBLEMA EN URUGUAY	56
III. PROPUESTAS HACIA UNA HOJA DE RUTA COMÚN	59
1. Responsabilidad de los intermediarios	60
2. Transparencia y rendición de cuentas	63
3. Garantías procesales	67
IV. RESUMEN DE HALLAZGOS Y ACUERDOS	73
V. PRINCIPALES CONCLUSIONES	76

PRÓLOGO

Las redes sociales han ganado un lugar central en el consumo de información por parte de usuarios y usuarias, así como en la deliberación pública de los diferentes países, constituyéndose de alguna manera en un “espacio público”.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible procura avanzar en la promoción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas y fortalecer su gobernabilidad democrática. Para que este proceso sea efectivo es necesario contar con instituciones eficaces, transparentes, que realicen una rendición de cuentas permanente sobre sus acciones.

Asimismo, el debate en torno a la promoción de la gobernabilidad democrática no sólo atañe a las instituciones públicas, sino que también alcanza a las empresas privadas, ya que su accionar puede limitar o expandir el libre ejercicio de los derechos de las personas, en especial cuando moderan y controlan espacios públicos de información y comunicación.

Desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay, en alianza con el Observatorio Latinoamericano de Regulación de Medios y Convergencia (OBSERVACOM), y el apoyo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, llevamos adelante la iniciativa “*Internet, libertad de expresión y acceso a la información en Uruguay. Aportes para el debate sobre la gobernabilidad democrática en línea*”, cuyos hallazgos y recomendaciones se incluyen en este documento.

Esta iniciativa tiene el objetivo de promover el diálogo y el debate informado sobre el impacto de las grandes plataformas de Internet en el acceso a la información y la deliberación pública en redes sociales, a efectos de posicionar el tema en la agenda pública y elaborar recomendaciones para la necesaria adecuación del marco normativo nacional y regional.

El documento de referencia se nutre de un rico proceso participativo de diagnóstico y deliberación que incluyó conversatorios con actores clave de la sociedad civil, periodistas e integrantes de la academia con trayectoria en las temáticas de libertad de expresión y gobernabilidad democrática en internet, así como con representantes y especialistas en gobernanza y comunicación de las oficinas del PNUD en la región.

Los intercambios realizados brindaron importantes insumos para la elaboración del estudio diagnóstico *El papel de las grandes plataformas de Internet y su impacto sobre la libertad de expresión y la deliberación pública*, además de una consulta en línea a contrapartes y un diálogo con especialistas que enriquecieron este proceso.

Esperamos que este documento se constituya en un aporte para el debate en diferentes ámbitos de decisión y para la construcción de una hoja de ruta en la elaboración de políticas públicas de carácter multisectorial sobre gobernanza democrática en internet a nivel nacional y regional.

Stefan Liller

Representante Residente del
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo en Uruguay

I. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA

El nuevo rol de las plataformas y sus efectos sobre la libertad de expresión y la deliberación pública en Internet¹

1. INTRODUCCIÓN

En la última década se ha incrementado la reorganización de los entornos públicos y privados para la información y la comunicación. Plataformas como Facebook, YouTube, Twitter, WhatsApp e Instagram han ganado un lugar central en el consumo de información por los usuarios y en la deliberación pública de nuestros países. Las redes sociales adquirieron características del espacio público y los servicios de mensajería interpersonal viabilizaron la comunicación viral.

En este proceso crecen los desafíos para la protección y promoción de la libertad de expresión en Internet, así como para dar las garantías para un escenario mediático plural y diverso en las actuales democracias. Por un lado, se ha ampliado la posibilidad de producción de contenidos y de participación de la sociedad. Por otro lado, se crearon nuevos riesgos por los mecanismos creados de control directo e indirecto de la libertad de expresión y de información en línea.

Antes consideradas apenas ‘carreteras’, las plataformas pasaron a comportarse como editores de contenido, interviniendo de manera creciente en el intercambio de expresiones en Internet.

Protegidas en los Estados Unidos por la sección 230 del Communication Decency Act, en Europa por la directiva sobre el comercio electrónico o en Brasil por el marco civil de internet, las plataformas adoptan políticas de remoción, desindexación o bloqueo de contenidos basados en reglas propias que no siempre respetan las expresiones legítimas de sus usuarios. Sus decisiones ante incumplimiento de sus términos de servicio incluso pueden culminar en la suspensión o eliminación total de las cuentas de sus usuarios, y por tanto en la exclusión total de la posibilidad de participar de ese nuevo espacio público.

Por otra parte, sus mecanismos de priorización, recomendación y curaduría –que definen qué podemos realmente encontrar (y qué no) en esa plataforma– crean una fragmentación del debate público, así como afectan la diversidad y generan sesgos informativos y relegan las voces de algunos sectores. En la práctica, la arquitectura de las aplicaciones y sus políticas de moderación de contenidos configuran una especie de regulación privada del ambiente público de debate, fuera de todo tipo de control democrático.

¹ Elaboración: OBSERVACOM, 3 de diciembre, 2020

Esta comprensión sobre el papel y la responsabilidad de los intermediarios ha cambiado sustancialmente en los últimos años debido a la creciente evidencia de hechos (y declaraciones de parte) donde las principales empresas transnacionales del sector adoptan políticas y toman decisiones propias que implican interferencias a los contenidos generados y publicados por sus usuarios y, concomitantemente, a los contenidos a los cuales otros usuarios pueden acceder. Y no sólo por estar obligados por Estados u actores privados, sino también por decisiones propias.

Durante la pandemia del COVID-19 el problema se agravó, ya que la automatización se tornó el mecanismo principal de la moderación. Además, Facebook y Twitter se involucraron en polémicas respecto al tratamiento de contenidos que afectan la salud pública, incluso de presidentes como Donald Trump (Estados Unidos) o Jair Bolsonaro (Brasil).

La salud pública está lejos de ser el único tema polémico sobre moderación de contenidos. Desde el plebiscito del *Brexit* en junio de 2016, o de las elecciones de Estados Unidos, en diciembre de aquel año, las polémicas sobre desinformación y exploración de la arquitectura de las redes han ganado más espacio. En los últimos años crecieron también las críticas de que las plataformas estarían haciendo poco para enfrentar los problemas de desinformación, discurso de odio y violencia en línea que refuerzan el control privado sobre la información.

Lo que une las críticas sobre ‘exceso’ o ‘falta’ de moderación (dependiendo de quién las haga) es la ausencia de parámetros públicos y democráticos que guíen las políticas de moderación de contenidos en Internet.

Este capítulo del dossier busca abordar el tema a partir de una lectura conceptual y empírica, combinando análisis, datos e informaciones que permiten la comprensión del rol de las plataformas en los procesos de circulación de la información y de deliberación pública, al tiempo que describe las tensiones políticas, sociales, económicas y culturales involucradas en el escenario de dominancia de las plataformas.

En la primera sección, abordamos el cambio del papel de los intermediarios en Internet, que pasaron de carreteras a *gatekeepers*. En la segunda, discutimos la moderación de contenidos como nueva forma de regulación privada de espacios públicos, incluyendo el tema de la desinformación. La tercera sección trata de los efectos del COVID-19 en el proceso de moderación de contenido. La cuarta sección reúne ejemplos concretos para discutir las restricciones directas de las grandes plataformas a la libertad de expresión y la deliberación pública en Internet. Allí discutimos las políticas de moderación de contenido, el impacto de la arquitectura de las redes sobre la priorización de información y el tratamiento del discurso de odio. La quinta sección trata de los impactos económicos indirectos de las plataformas en

la sostenibilidad y diversidad del periodismo y de las disputas internacionales sobre tributación.

La sexta sección trata de la concentración económica y comercial en el mercado de las plataformas, y de cómo esta concentración agrava el rol de gatekeepers de las plataformas. Finalmente, en la sección siete, presentamos algunas notas sobre el papel del Estado y las tensiones sobre la gobernanza democrática.

2. EL NUEVO PAPEL DE LAS PLATAFORMAS DE CONTENIDOS, DE CARRETERAS A GATEKEEPERS

Desde el inicio de las operaciones comerciales de Internet, varios países adoptaron la noción de que las plataformas no deberían tener responsabilidad objetiva sobre el contenido de terceros en los cuales ellas no intervinieran. La razón fundamental para eso es que las plataformas eran consideradas empresas de tecnología y no como medios o editores. Básicamente, la visión era de una carretera por la cual circulaban contenidos de terceros sobre los cuales no tenían ninguna incidencia, no aplicaban filtros ni vigilancia (salvo por presión de los gobiernos), ni alteraban, menos aún removían contenidos.

Por esa visión, si ellas tuviesen responsabilidad por todo el contenido que sus usuarios publicaban, eso podría generar un efecto silenciador, porque iban a aplicar una política más restrictiva respecto a estos contenidos, por el principio de precaución ante posibles demandas legales. El monitoreo genérico y sistemático para filtrar estos contenidos sería el resultado esperable.

Los dos instrumentos legales que en primer lugar firmaron esta perspectiva fueron la sección 230 del *Communications Decency Act*, de los Estados Unidos, aprobado en 1996, y la directiva de comercio electrónico de Europa, de 2000. Como se puede percibir por las fechas, los actos no fueron creados en aquel momento bajo la realidad de la existencia de las redes sociales – menos aún de su dominio.

En el caso de los Estados Unidos, la sección 230 no solamente los protege de ser responsables legales por contenidos de terceros, sino que les permite *“cualquier acción tomada voluntariamente de buena fe para restringir el acceso o la disponibilidad de material que el proveedor o usuario considere obsceno, lascivo, lascivo, sucio, excesivamente violento, acosador u objetable de otra manera”* sin ningún tipo de responsabilidad sobre sus decisiones.

Esta amplia autorización sostiene la posibilidad de que ellas apliquen sus reglas comunitarias sin presentar justificativa alguna para remociones y sin condiciones².

² Salvo cuando se trata de eventuales violaciones al derecho de autor, según la DMCA.

Esta situación se presenta sin que esas grandes corporaciones transnacionales se vean obligadas a un actuar transparente, a dar cuenta de sus acciones, a respetar el debido proceso y ni siquiera a que los términos de servicio de sus contratos y las políticas de moderación de contenidos de sus usuarios respeten estándares internacionales de derechos humanos.

La directiva de comercio electrónico de la Unión Europea establece, en sus artículos 12 a 14, las exenciones sobre responsabilidad de los intermediarios por el contenido de terceros. La directiva prevé que estos tipos específicos de actividades estén exentas condicionalmente de responsabilidad, específicamente: simple conducto, almacenamiento en caché y hospedaje. Cuando un servicio se enmarca en una de esas actividades puede quedar exento. Eso no impide que intermediarios adopten medidas contra la vulneración de derechos de terceros, con o sin mandato judicial.

La consideración como simple conducto, depende de que la empresa no inicia la transmisión, no selecciona el receptor de la transmisión; y no selecciona ni modifica la información contenida en la transmisión. El artículo 14, que prevé que el proveedor de hospedaje no es responsable de la información almacenada a petición de un destinatario del servicio, define como condiciones para eso que: el prestador no tiene conocimiento real de actividad o información ilícita y -en lo que respecta a reclamaciones por daños y perjuicios- no tiene conocimiento de hechos o circunstancias de los que se desprenda la actividad o información ilícita; o el proveedor, al obtener dicho conocimiento o conocimiento, actúa de manera expedita para eliminar o deshabilitar el acceso a la información.

Estas definiciones legales en Estados Unidos y Europa muestran que toda la protección legal (o *porto seguro*) concedido a las empresas tienen que ver con la condición de intermediaria que no interfiere en el contenido. Ahora bien, queda claro también que las definiciones partían de un escenario en que los intermediarios no tenían, per se, fuerza de gatekeepers. La libertad de que ellos pudiesen hacer moderación de contenido de terceros por iniciativa propia no previó que eso se tornara un poder sobre la circulación de informaciones.

Ya en 2011 un informe del entonces Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de las Naciones Unidas, Frank La Rue, daba debida cuenta del posible papel de gatekeepers que tenían los intermediarios dado que *“por la posición que ocupan y el rol que cumplen, los intermediarios se han erigido como puntos a través de los cuales es técnicamente posible ejercer el control de los contenidos en Internet”*³.

³ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27. 16 de mayo de 2011. Párr. 74. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

Esta nueva perspectiva se reforzó luego en las palabras del relator siguiente, David Kaye, con motivo de la presentación de su Informe Anual 2016 ante el Consejo de Derechos Humanos del Informe sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Expresión y Opinión de 2016 que incluyó un capítulo sobre “La libertad de expresión, los Estados y el sector privado en la era digital”⁴. *“Es común para las compañías privadas censurar, vigilar, o realizar otras restricciones a la libertad de expresión, usualmente presionados por los gobiernos, pero algunas veces, por su propia iniciativa”*, señaló Kaye en esa oportunidad.

El nuevo rol de los intermediarios como gatekeepers fue destacado con claridad en una Declaración Conjunta en mayo de 2017 de los Relatorías Especiales para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas (ONU), de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que aborda las cuestiones referidas a la desinformación (fake news) y la propaganda en medios tradicionales e Internet⁵.

No obstante reiterar el criterio general de que los intermediarios nunca deben ser responsabilizados por ningún contenido de terceros relacionado a sus servicios -salvo algunas excepciones como se ha mencionado- el documento coloca en la agenda internacional de libertad de expresión el papel de algunas plataformas y aplicaciones limitando el acceso y difusión de información en la red, incluso removiendo contenidos de terceros por decisión propias y sin presiones estatales.

En dicha Declaración, los Relatores de Libertad de Expresión de ONU, OEA, OSCE y África expresaron estar *“consternados por algunas medidas tomadas por intermediarios para limitar la consulta o la difusión de contenidos digitales”*, tales como *“sistemas de eliminación de contenidos basados en algoritmos o en el reconocimiento digital”*. Estos mecanismos, según los Relatores, *“no son transparentes, incumplen los estándares mínimos de debido proceso y/o limitan de manera indebida el acceso a contenidos o su difusión”*.⁶

Por ello se recomendaba a las empresas intermediarias en Internet adoptar *“políticas claras”* basadas en *“criterios objetivamente justificados”* y no en metas ideológicas o políticas y, de ser posible, *“adoptadas luego de una consulta con los usuarios”*. También recordaba que los intermediarios, en tanto facilitan el ejercicio del derecho de libertad de expresión a través de las tecnologías digitales, tienen la responsabilidad de *“respetar los derechos humanos”* y advertía que *“deberían observar las garantías mínimas de debido proceso, lo que incluye la notificación*

⁴ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/095/15/PDF/G1609515.pdf?OpenElement>

⁵ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>

⁶ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>

*oportuna a los usuarios cuando los contenidos que hayan creado, cargado o alojado puedan ser objeto de una acción por contenidos” y dar al usuario la oportunidad de cuestionar la medida*⁷.

Este cambio de carreteras a gatekeepers se dio por dos razones principales. La primera es que, si hasta la década de 2000 las redes sociales eran una de las opciones de acceso a información, durante la década de 2010 ellas se firmaron como el espacio central del ambiente informacional global.

El crecimiento de las plataformas de redes sociales generó un movimiento de doble sentido: por un lado, fueron fortalecidos ambientes comunes que acercaron personas y ampliaron las posibilidades de expresión. Por otro, pocas empresas pasaron a definir las reglas del flujo de información y del debate público en línea, en un proceso de re-centralización de las comunicaciones.

En los últimos diez años, este proceso estuvo marcado por dos características centrales. La primera es que estas empresas intermediarias desarrollaron un modelo de negocio basado en la recolección y uso de datos personales de los usuarios, lo que amplió su atractivo para los que invierten en publicidad en la red. La segunda, relacionada a la primera, es que se amplió la personalización y segmentación en la red, especialmente por el uso de algoritmos e inteligencia artificial.

Estas dos características tuvieron como consecuencia un uso más intensivo de las redes sociales, que pasaron a concentrar tráfico y tiempo de atención de los usuarios. Medidas técnicas fueron adoptadas para garantizar que el usuario pase cada vez más tiempo en las plataformas y para que tenga mayor participación e involucramiento. La consolidación de la economía de la atención ha cambiado

⁷ a. *Cuando los intermediarios pretendan tomar medidas para restringir los contenidos de terceros (como la eliminación o la moderación de contenidos) que excedan lo exigido legalmente, deberían adoptar políticas claras y preestablecidas que regulen estas medidas. Estas políticas deberían estar basadas en criterios objetivamente justificables, y no en fines ideológicos o políticos, y en lo posible deberían adoptarse tras mantener consultas con sus usuarios.*

b. *Los intermediarios deberían adoptar medidas efectivas para asegurar que sus usuarios puedan consultar fácilmente y comprender las políticas y prácticas, incluidas las condiciones de servicio, que hayan establecido para las acciones contempladas en el párrafo 4(a), incluida información detallada sobre cómo se aplican, y cuando sea relevante, proporcionando guías explicativas o resúmenes claros, concisos y fáciles de entender sobre esas políticas y prácticas.*

c. *Al tomar medidas contempladas en el párrafo 4(a), los intermediarios deberían observar las garantías mínimas de debido proceso, lo que incluye la notificación oportuna a los usuarios cuando los contenidos que hayan creado, cargado o alojado puedan ser objeto de una acción por contenidos, y brindar al usuario la oportunidad de cuestionar la acción, ateniéndose exclusivamente a restricciones prácticas que sean lícitas o razonables, efectuando un control minucioso de las pretensiones planteadas al amparo de tales políticas antes de tomar cualquier medida y aplicando las medidas de manera coherente.*

d. *Los estándares estipulados en el párrafo 4(b) también deberían aplicarse, salvo únicamente en atención a necesidades de competencia u operativas legítimas, a cualquier proceso automatizado (algorítmico o de otro tipo) administrado por intermediarios para tomar medidas con respecto a contenidos de terceros o propios.*

también el modelo de acceso a la información, que pasó a ser guiado más por indicación personal y social (likes y otros) que por criterios editoriales periodísticos⁸.

En ese escenario, los intermediarios pasaron a ser los nuevos gatekeepers en Internet, incluso para el acceso a las noticias.

En América Latina, Facebook y WhatsApp se tornaron las principales fuentes de acceso a las noticias, de acuerdo con el Informe Digital News 2020 del Instituto Reuters de la Universidad de Oxford.

El documento ofrece un panorama global y analiza cuatro países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile y México. El 86% de los encuestados en Argentina, Chile y México y el 87% en Brasil accede a las noticias online. El acceso a través de redes sociales -con Facebook y WhatsApp a la cabeza- ronda el 70% en los cuatro países: 71% en Argentina, 67% en Brasil, 73% en Chile y 70% en México.

Así, en los cuatro países, las redes sociales y medios online aparecen como la principal vía de acceso a las noticias, superando a la TV, que evidencia una progresiva caída desde 2017. El acceso a las noticias a través de medios impresos muestra un declive aún mayor en todos los casos.

Ese escenario ha transformado las redes sociales tanto en facilitadores de la libertad de expresión como en posibles amenazas para este derecho, ya que su proceso de moderación de contenidos (por arquitectura y por normas de comunidad) tiene fuerte incidencia en la diversidad y el pluralismo de informaciones y opiniones a las que los usuarios tienen acceso.

Esto vale no solamente para las redes sociales, como Facebook, sino también para motores de búsqueda como Google Search, y plataformas de intercambio como YouTube. En alguna medida, aplicativos de mensajería, aunque no guiados por algoritmos e inteligencia artificial, también traen cuestiones para el debate de pluralismo y diversidad, cuando la viralización masiva de mensajes los transforma en ambiente de debate público.

3. LA MODERACIÓN DE CONTENIDOS COMO NUEVA FORMA DE REGULACIÓN PRIVADA DE ESPACIOS PÚBLICOS

La participación de los intermediarios en la moderación de contenidos se da por diversas formas de intervención: todas las formas de indexación, priorización y

⁸ De acuerdo con Digital News Report 2020, “el acceso a las noticias sigue estando más distribuido. En todos los países, poco más de una cuarta parte (28%) prefiere comenzar sus viajes de noticias con un sitio web o una aplicación. Las personas de 18 a 24 años (la llamada Generación Z) tienen una conexión aún más débil con los sitios web y las aplicaciones y tienen más del doble de probabilidades de preferir acceder a las noticias a través de las redes sociales”.

remoción son, de hecho, procesos de edición que pueden ser entendidas como una forma de preservación de derechos de terceros (como en el caso de moderación sobre discurso de odio) o pueden convertirse también en una amenaza a libertad de expresión en la red, con riesgos de afectar el pluralismo y la diversidad de contenidos disponibles.

Las redes sociales trabajan también con un gran número de editores, para analizar contenido a partir de *guidelines* establecidas⁹. A título de ejemplo, Facebook declaró en 2020 que tiene 35 mil moderadores de contenido. Solamente en el primero trimestre de 2020, la empresa removió o aplicó medidas en aproximadamente 1.800 millones de cuentas no auténticas y contenido que involucraba desnudez y actividad sexual, violencia, organizaciones peligrosas (terrorismo y odio), discurso de odio, drogas y armas de fuego, pornografía infantil, suicidio y autolesiones.

Por otra parte, la pandemia del COVID-19 obligó a que las personas que revisan contenidos se fueran a sus casas, con la consecuencia que el filtrado de las publicaciones pasa a ser casi totalmente mediante algoritmos. Numerosas organizaciones internacionales de la sociedad civil advirtieron sobre los problemas de la moderación de contenidos mediante el uso de filtrado automático, así como alertaron sobre los riesgos de que se extienda dichas prácticas post pandemia.¹⁰

YouTube, por ejemplo, eliminó más de 11,4 millones de contenidos en el segundo trimestre de 2020 por infringir sus normas comunitarias. El 42% fue removido antes de ser visto por un usuario. Según la empresa el filtrado automático no sólo eliminó más contenidos de los usuarios que antes, sino que en una “*proporción significativa*” ni siquiera violaban las reglas de la plataforma.¹¹

Es por ello que para los Relatores de Libertad de Expresión de ONU, OEA, OSCE y África, este control privado en Internet constituye una de las tres principales amenazas para la próxima década.¹²

El reconocimiento del rol de espacios públicos que juegan las plataformas privadas se debe dar por la combinación de tres características.

En primer lugar, porque son hoy espacios muy relevantes de intercambio de información, opiniones y bienes culturales. Esta relevancia se evidencia por la cantidad de usuarios y por la centralidad que ocupan en el debate público, con

⁹ <https://www.propublica.org/article/facebook-hate-speech-censorship-internal-documents-algorithms>

¹⁰ <https://www.observacom.org/eff-advierte-sobre-la-moderacion-automatizada-de-contenidos-en-internet-durante-el-covid19-y-teme-se-extienda-luego-de-la-crisis>

¹¹ <https://www.observacom.org/censurabot/filtrado-automatizado-de-contenidos-en-youtube-elimino-mas-contenido-legitimo-que-la-moderacion-humana>

¹² <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>

efectos políticos, sociales y culturales. Encuestas globales, como el ya citado *Digital News Report* del Instituto Reuters con la Universidad de Oxford¹³, también traen evidencias de que la importancia de tales redes como fuentes de información y ambientes de intercambio es creciente.

Los números globales muestran un aumento sustancial del uso de las redes sociales en la mayoría de los países, y un especial crecimiento de redes cerradas, como WhatsApp. La encuesta Reuters/Oxford muestra que la aplicación fue la de mayor crecimiento en general, con cerca de diez puntos porcentuales en algunos países. La utilización de grupos en línea – abiertos o cerrados – para conectarse, compartir información o participar en eventos locales se dio por más de la mitad de los encuestados.

El segundo motivo para reconocer su rol como espacio público es que cualquier empresa tiene la obligación de respetar los derechos humanos de las personas que utilizan sus servicios, tal como fue establecido en los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2011. Más relevante es la aplicación de estos principios cuando se trata de empresas que ofrecen servicios de acceso e intercambio de información y comunicación.

En informe especial sobre el rol del sector privado en la era digital, el relator de las Naciones Unidas para libertad de expresión, David Kaye, recuerda que en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos se reafirma que *“los Estados deben cerciorarse de que no solo los órganos estatales, sino también las empresas bajo su jurisdicción respetan los derechos humanos”*¹⁴.

En tercer lugar, por el poder de mercado significativo que tienen estas empresas, en un escenario de ausencia de competencia efectiva. En informe de recomendaciones sobre competencia en mercados digitales, el Subcomité Anti-Monopolio del Comité Judicial de la Cámara de Representantes de Estados Unidos analizó el comportamiento de Facebook, Google, Amazon y Apple.

“Facebook ha tenido una inexpugnable posición en el mercado de redes sociales por casi una década, demostrando su poder de monopolio. El poder de monopolio de Facebook está firmemente arraigado y es poco probable que se vea erosionado por la presión competitiva de nuevos participantes o empresas existentes”, afirma el documento.

En relación a Google, el informe del Comité Judicial sostiene que la empresa detenta una posición de monopolio en el mercado de búsquedas y publicidad. *“Su posición*

¹³ <http://www.digitalnewsreport.org/>

¹⁴ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/PrivateSectorintheDigitalAge.aspx>

de dominio está protegida por altas barreras de entrada, que incluyen sus datos por click y consulta y las amplias posiciones predeterminadas que Google ha obtenido en la mayoría de los dispositivos y navegadores del mundo”, indica.

Por la centralidad que tienen las plataformas en el proceso de intercambio de información, por su poder de mercado significativo y por la obligación de que respeten los derechos humanos, queda clara la definición de tratarlas como espacios públicos.

a. Desinformación

Un capítulo aparte del debate de moderación de contenidos es el tema de la desinformación, a partir de la ampliación de la ocurrencia de *fake news* en la segunda mitad de la década de 2010. El tema de la confiabilidad de la información no era, hasta aquella fecha, un tema que demandaba atención especial. Con todos los límites de pluralismo y diversidad en los medios tradicionales, la transparencia del debate público y la búsqueda de credibilidad por parte de los medios ayudaron a hacer de la confiabilidad de la información un problema menos relevante hasta la década de 2010.

La combinación de la desintermediación editorial, ampliación de los interlocutores y de la arquitectura opaca y desinformación creó un ambiente favorable a prácticas de desinformación, entendidas, como la definen UNESCO y PNUD, como *“contenido falso, manipulado o engañoso, creado y difundido de forma no intencionada o intencionada, y que puede causar un daño potencial a la paz, los derechos humanos y el desarrollo sostenible”*.

Durante la pandemia del COVID-19 el problema se agravó, ya que la automatización se tornó el mecanismo principal de la moderación. Además, Facebook y Twitter se involucraron en polémicas respecto al tratamiento de contenidos que afectan la salud pública, incluso de presidentes como Donald Trump (Estados Unidos) o Jair Bolsonaro (Brasil).

Después de cuestiones relacionadas a procesos electorales y a salud pública, crecieron las críticas de que las plataformas estarían haciendo poco para enfrentar los problemas de desinformación, discurso de odio y violencia en línea. De otro lado, críticos también apuntan el problema contrario: las plataformas estarían practicando censura privada sobre contenidos de terceros. Lo que une las críticas sobre ‘exceso’ y ‘falta’ de moderación (dependiendo de quién las haga) es la ausencia de parámetros públicos que guíen las políticas de moderación de contenido y el refuerzo del control privado sobre la información.

Experiencias regulatorias han sido intentadas en diferentes partes del mundo, pero no hay todavía referentes claramente positivos.

En Francia, en diciembre de 2018, fue aprobada una ley contra la manipulación de la información. La ley establece que los proveedores de plataformas digitales tienen el deber de cooperar en la lucha contra la desinformación; obligación de designar un representante legal para que sea el punto de contacto respectivo en territorio francés; Crear un medio visible y de fácil acceso para que los usuarios marquen la información falsa y proporcionar una declaración anual al *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), el regulador de comunicaciones, detallando las medidas tomadas contra la difusión de información falsa. Francia ya contaba con normas que regulaban la propagación de la desinformación como delito.

Hay preocupaciones con la aprobación de leyes que generan impacto negativo a la libertad de expresión. En Singapur, una ley aprobada en 2019 permite al gobierno la clasificación de una información como verdadera o falsa y permite la remoción de los contenidos falsos. En India, el IT Act 2000 impide circular contenido en línea que sea engañoso o induzcan al destinatario a error, así como cualquier tipo de información groseramente ofensiva y amenazante de cualquier tipo.

En 2019, la Universidad de Oxford publicó un estudio sobre el mercado de la desinformación, que concluye que ha fracasado la autorregulación como estrategia contra la desinformación. De acuerdo con el estudio, los ajustes algorítmicos realizados por las plataformas no han logrado mejorar la calidad del ecosistema de información y frenar la desinformación. En cambio, sirvieron para incrementar los negocios de las plataformas, que obtienen mayores ganancias al reducir el alcance de contenido orgánico (aquel que lleva tráfico a la red) y aumentar la cantidad de contenido pago de los anunciantes para llegar a nuevas audiencias¹⁵. En análisis sobre Facebook, el trabajo asegura que, aunque la plataforma haya alterado sus algoritmos para priorizar el contenido que considera significativo, estos cambios continúan reforzando el contenido sensacionalista, negativo y polarizador.

Preocupada con el contexto de la desinformación en contexto electoral, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó el documento “*Desinformación en contextos electorales. Guía de recomendaciones para garantizar la libertad de expresión, acceso a información de diversas fuentes en internet durante el desarrollo de procesos electorales, sin interferencias indebidas*”¹⁶.

¹⁵ <https://www.observacom.org/universidad-de-oxford-fracaso-la-autorregulacion-como-estrategia-contra-la-desinformacion-cambios-algoritmicos-solo-sirvieron-para-maximizar-ingresos/>

¹⁶ <https://www.observacom.org/cidh-presenta-avances-de-recomendaciones-sobre-desinformacion-en-contextos-electorales/>

El documento se divide en tres secciones: I) Descripción del fenómeno de la desinformación fundamentalmente en contextos electorales, con base en investigaciones diversas, los aportes recibidos en el proceso de consulta y los aportes y recomendaciones elaboradas durante la reunión del panel de expertos. II) Sistematización de los estándares interamericanos de derechos humanos que deben guiar las respuestas estatales en la materia. III) Desarrollo de las recomendaciones que fueron solicitadas por la Asamblea General de la OEA.

Esta última parte del documento contiene recomendaciones que involucran a los tres poderes -Legislativo, Judicial y Ejecutivo- a las autoridades electorales, a las empresas intermediarias, a los partidos políticos, a las compañías de telecomunicaciones, a medios de comunicación y periodistas, a verificadores, a empresas que comercializan datos personales, así como a universidades y centros de investigación.

En Europa, el Grupo de Alto Nivel sobre noticias falsas y desinformación en línea desarrolló, a pedido de la Comisión Europea, un Código de Prácticas que fue firmado por las principales plataformas. El código establece compromisos de las plataformas en la identificación y combate a la desinformación.

El Grupo de Alto Nivel -conformado por representantes de la comunidad académica, periodistas, plataformas como Google y Facebook, entre otros- considera que *“la desinformación es un problema multifacético y evolutivo que no tiene una sola causa y, en consecuencia, no tiene una sola solución”*. Por eso, se propone un enfoque multidimensional que incluye respuestas a corto plazo y a mediano plazo basadas en cinco pilares: transparencia de las noticias en línea; promover la alfabetización sobre medios e información; desarrollar herramientas para empoderar a medios y periodistas; resguardar la diversidad y sustentabilidad del ecosistema de medios informativos europeo y promover la investigación continua sobre el impacto de la desinformación en Europa.

Dos documentos publicados recientemente ayudan a la comprensión de la manera como las empresas lidian con el fenómeno y que tipo de soluciones pueden ser movilizadas para enfrentarlo:

La organización brasileña *Intervozes* publicó un estudio¹⁷ describiendo en detalles las medidas adoptadas por Facebook, Instagram, WhatsApp, YouTube y Twitter en la lucha contra la desinformación desde 2018, cuando el fenómeno ya era considerado un problema a nivel mundial, hasta mediados de 2020, alcanzando así las acciones justificadas por el contexto de la pandemia COVID-19.

¹⁷ <https://intervozes.org.br/publicacoes/fake-news-como-as-plataformas-enfrentam-a-desinformacao>

A su vez, el Foro Información y Democracia, liderado por Reporteros Sin Fronteras, ha publicado un documento¹⁸ con 250 recomendaciones en cómo parar la “infodemia”. Las recomendaciones están basadas en las siguientes cuatro conclusiones:

- Se necesita una regulación pública para imponer requisitos de transparencia a los proveedores de servicios en línea.
- Se requiere un nuevo modelo de meta-regulación respecto a la moderación de contenidos.
- Deben iniciarse nuevos enfoques para el diseño de plataformas.
- Se deben establecer salvaguardas en los servicios de mensajería cerrada cuando entran en una lógica de espacio público.

4. LOS DESAFÍOS QUE COLOCÓ LA PANDEMIA DE COVID-19

La crisis sanitaria global generada por la expansión de COVID-19 ha presentado una serie de desafíos para empresas del sector de las comunicaciones y para los Estados, que deben responder y garantizar la libertad de expresión, el derecho a la información y a la privacidad de los ciudadanos en el contexto de la pandemia.

Los Relatores de Libertad de Expresión de Naciones Unidas, las Américas y Europa instaron a través de su declaración conjunta a los gobiernos a promover y proteger el acceso y la libre circulación de la información durante la pandemia del COVID-19, proporcionando información veraz y en formatos accesibles sobre la naturaleza de la amenaza que supone el coronavirus. Asimismo, pidieron que se apliquen las leyes de acceso a la información, especialmente, para que los periodistas puedan cumplir con su función, crucial en un momento de emergencia de salud pública.

En la misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó un informe de recomendaciones para abordar la pandemia desde un enfoque de derechos humanos a través de la adopción de una serie de medidas para gobiernos y empresas en materia de libertad de expresión en Internet (garantizar el acceso y abstenerse de bloquear sitios de medios de comunicación, plataformas o cuentas particulares de Internet), combatir la desinformación, asegurar el acceso a la información pública, garantizar el derecho a la privacidad y el tratamiento de datos personales de pacientes y personas que se realizan exámenes durante la pandemia.

Para las plataformas, la pandemia creó un desafío de moderación de contenidos. Para proteger a los empleados las oficinas permanecen vacías, por lo que la identificación de contenidos que violen sus políticas pasó a ser realizada por filtrado automático.

¹⁸ <https://informationdemocracy.org/2020/11/12/250-recommendations-on-how-to-stop-infodemics/>

Desde mediados de marzo, YouTube, Facebook y Twitter, advirtieron que podrían eliminar “erróneamente” informaciones y contenidos por infracciones de sus políticas. Además, las empresas anunciaron que los tiempos de respuesta de los reclamos o apelaciones de sus usuarios contra las decisiones podrían ser más lentos.

La eliminación de contenidos relevantes para el momento actual por filtrado automático -definido muchas veces a partir de criterios amplios y vagos-, que identifica ese contenido como violatorio de las normas comunitarias de las plataformas, puede suponer la censura a personas y cuentas que utilizan las redes como espacio para informar u opinar sobre un tema de interés público como son los efectos del coronavirus y las medidas que se deberían adoptar para enfrentarlo.

De hecho, la medida ha generado numerosos casos polémicos. TechCrunch publicó que Facebook bloqueó sitios web legítimos por un “error” de su sistema *antis spam* en su *News Feed*, lo que impidió que contenido sobre coronavirus publicado en medios de comunicación tales como Medium, BuzzFeed y USA Today pudiera ser compartido. Desde Twitter, distintos usuarios de diversas partes del mundo alertaron sobre la remoción de contenidos relacionados con el COVID-19 por considerar que viola los estándares comunitarios de las distintas redes.

Facebook también desactivó cuentas de activistas de derechos humanos y periodistas tunecinos, sirios y palestinos por considerar que difundían “contenido terrorista” de acuerdo a sus normas comunitarias.

Grupos de derechos humanos y libertades civiles, entre los que se encuentra Archivo Sirio (que documenta violaciones a derechos humanos y crímenes del conflicto sirio), creen que esto se debe al incremento en el uso de inteligencia artificial para el análisis de contenido a partir de la pandemia de COVID-19. Según esta organización, al menos 35 cuentas de periodistas y activistas sirios fueron desactivadas desde mayo. También se registraron bajas de al menos 52 cuentas de periodistas y activistas palestinos en un solo día según Middle East Eye, y más de 60 cuentas de periodistas y activistas tunecinos.

La estrategia de utilización de tecnología automatizada fue criticada por organizaciones como Electronic Frontier Foundation (EFF). *“La tecnología automatizada no trabaja a escala; no puede leer matices en los discursos en la forma que lo hacen los humanos; y para algunos idiomas no funciona en absoluto. A lo largo de los años hemos visto el resultado del uso de automatización en numerosas bajadas de contenido erróneas. En síntesis: la automatización no es un sustituto suficiente de los humanos”*, explica.

La organización reconoce que, en sus anuncios, YouTube, Twitter y Facebook han tenido en cuenta las deficiencias de la inteligencia artificial y lo contemplan en las medidas adoptadas. Así, por ejemplo, según explica EFF, YouTube no emitirá advertencias sobre el contenido de video, excepto en los casos en que tengan “alta

convicción” de que viola sus reglas, y Twitter solo emitirá suspensiones temporarias- no bloqueos permanente- en este tiempo. Por su parte, Facebook reconoció que dependerá de los empleados a tiempo completo para moderar ciertos tipos de contenido, como el terrorismo.

Además de los filtrados automáticos, la moderación de contenido también suscitó la discusión sobre cómo tratar la desinformación en las plataformas. En los primeros meses de la pandemia, Twitter ha removido contenido publicado por los presidentes Donald Trump (Estados Unidos) y Jair Bolsonaro (Brasil). Mensajes promoviendo soluciones no comprobadas para el tratamiento del COVID-19 y desafiando las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la propagación de coronavirus fueron censurados.

Los casos abrieron el debate sobre conflictos de valores que deben ser protegidos. De un lado, la protección a la salud pública. De otro, la libertad de expresión de los afectados y el derecho a la información de los ciudadanos sobre la posición de las autoridades de sus países.

En junio, Twitter pasó a marcar como ‘desinformativo’ o ‘falso’ o ‘reclamo disputado’ los contenidos así clasificados. Varios tweets de autoridades, incluso el presidente norteamericano Donald Trump, recibieron estas marcaciones. En noviembre de 2020, la red pasó a alertar a quien va a compartir cualquier post que haya sido marcado así.

5. RESTRICCIONES DIRECTAS DE LAS GRANDES PLATAFORMAS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA DELIBERACIÓN PÚBLICA EN INTERNET

En esta sección se presenta un análisis sobre las formas y procedimientos que pueden convertirse en riesgos a la libertad de expresión -prestando especial atención a la incidencia en términos de acceso, diversidad y pluralismo-, como así también algunas evidencias de situaciones concretas donde esto sucede.

Para facilitar la descripción se presentan las situaciones derivadas de la intervención directa de los intermediarios sobre la libertad de expresión, dentro de lo cual se distinguen las que se realizan por órdenes o presiones externas del Estado (gobiernos, Justicia u otros) o de actores privados (personas, organizaciones o empresas), de las que son el resultado de decisiones propias de los intermediarios.

Entre estas últimas, se encuentra la intervención sobre contenidos de terceros por una supuesta violación de los términos de uso de los servicios o plataformas, así como los resultados negativos de la indexación y jerarquización de la información por algoritmos -por ejemplo, la segmentación del debate público, con el efecto conocido por “*filtro burbuja*”.

Los casos muestran que hay límites difusos entre el bloqueo, la indexación o la remoción de contenidos de terceros que podrían catalogarse como legítimos -por colisión con otros derechos fundamentales-, y las intervenciones que no son compatibles con los estándares internacionales de protección a la libertad de expresión o, en otras palabras, que configuran formas de censura privada.

OBSERVACOM clasificó en cinco las restricciones directas de las grandes plataformas a la libertad de expresión y la deliberación pública en Internet:

a. Remoción, desindexación o bloqueo de contenidos por decisiones judiciales, presión de Estado y actores privados

Los informes de transparencia de Google, Facebook y Twitter muestran una acción fuerte de los gobiernos para remoción por críticas, con evidencias de abuso de la aplicación de las leyes de difamación para impedir u obstaculizar expresiones protegidas por la libertad de expresión. También hay sostenida incidencia de empresas privadas en la intervención de contenidos creados por usuarios de estas plataformas, por la supuesta violación de derechos de autor, afectando contenidos de interés público.

La intervención sobre contenidos en Internet no es ilegítima per se, ya que la libertad de expresión no es un derecho absoluto y admite ciertas restricciones a su ejercicio. Ahora bien, la intervención estatal para *“el bloqueo de sitios web completos, direcciones IP, puertos o protocolos de red es una medida extrema (...) solo puede justificarse cuando es provista por ley y sea necesaria para proteger un derecho humano u otro legítimo interés público”*, y que respete las garantías mínimas del debido proceso.¹⁹

Sin embargo, estas intervenciones que podrían ser legítimas, se han convertido en una de las principales formas de censura en Internet por parte de algunos gobiernos que intentan *“suprimir el disenso y controlar las comunicaciones públicas a través de los “controles técnicos a las tecnologías digitales como bloqueos, filtros, congestiónamiento y cierre de espacios digitales; y esfuerzos tendientes a “privatizar” las medidas de control, presionando a los intermediarios para que realicen acciones que restrinjan contenidos”*, en palabras de las Relatorías de Libertad de Expresión.²⁰

Desde la sanción del derecho al olvido por la Corte de la Unión Europea en 2014, el tema pasó a ser utilizado como justificativo para solicitudes de eliminación de contenidos en Europa. En estos seis años, Google ha recibido casi un millón de

¹⁹ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>

²⁰ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>

solicitudes de remoción con base en este fundamento, afectando casi 4 millones de URLs. El 47% de las URLs procesadas fueron removidas²¹. Aunque no tenga efecto en otros continentes, el concepto ha sido usado como justificativo para pedidos de bajada de contenidos también en América Latina.

El motivo más recurrente para retiradas es, sin embargo, la violación a derechos autorales – los casos llegan a millones por año en los servicios de Google, por ejemplo²². Las empresas proveen, a los grandes estudios y grabadoras, software que ayudan a identificar contenido protegido por propiedad intelectual. Con la identificación, la retirada es hecha en la mayoría de los casos sin procesos judiciales. Google afirma que remueve contenidos en respuesta a peticiones legales válidas, tales como notificaciones de copyright que atiendan a los requisitos del Digital Millennium Copyright Act²³.

Empresas como Google y Facebook divulgan informes periódicos sobre la cantidad y los fundamentos de las solicitudes estatales y, en el caso de Google, de actores privados (por derechos de autor y por derecho de olvido en Europa) que han recibido tanto para brindar información sobre usuarios como para pedir o exigir la remoción de determinados contenidos o sitios web completos.

De acuerdo a esos informes queda claro el gran peso de los pedidos estatales –lo que incluye, para las dos empresas, a todas las autoridades gubernamentales así como las órdenes judiciales– y, dentro del sector privado, por cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad intelectual. La lectura de estos informes aporta informaciones relevantes.

*Google Transparency Report*²⁴

- El número de pedidos estatales de remoción de contenidos es creciente. Pasó de 2.000 en 2010, a 8.400 en 2015 y alcanzó más de 30.000 en 2019.
- Creció mucho la proporción de solicitudes del Poder Ejecutivo (incluyendo la Policía) frente a las realizadas por la Justicia. Hasta 2015 la proporción era de cerca de 50%, en junio de 2016 los pedidos del Poder Ejecutivo alcanzaron dos tercios del total. En 2018, ya fueron más de 80%.
- A partir de 2019, Google pasó a discriminar el tipo de autoridad que hace la solicitud. La mayoría viene de autoridades de comunicación e información.

²¹ <https://www.google.com/transparencyreport/removals/europeprivacy/?hl=pt-BR>

²² <https://www.google.com/transparencyreport>

²³ <https://support.google.com/websearch/answer/2744324?hl=en>

²⁴ <https://www.google.com/transparencyreport/removals/government/?hl=pt-BR>

- Las motivaciones son varias: difamación, discurso de odio, seguridad nacional, privacidad, entre otros.
- Las solicitudes del sector privado por derechos de propiedad intelectual y derechos de autor tienen una proporción bastante mayor que las estatales: en diciembre de 2020, por ejemplo, se acumulaban casi 5 mil millones de URLs con solicitudes de remoción presentadas.

Facebook Global Government Requests Report²⁵

- El informe de Facebook incluye también datos que afectan sus servicios de Instagram y Whatsapp.
- El número de solicitudes gubernamentales es creciente. En la primera mitad del 2016 fueron 59 mil pedidos, ya en la primera mitad de 2020 fueron más de 173 mil pedidos (incluye todos los tipos de solicitud, no solamente de remoción de contenidos).
- El 90% de los tipos de requisición se dan por procesos legales, mientras que el 10% son requisiciones de emergencia.
- Brasil es el país de América Latina con más restricciones de contenidos efectuadas, con 7.517 en la primera mitad de 2020, frente a 1.624 de Argentina y 2.449 de México. Las motivaciones son por causas criminales, civiles o electorales (por ejemplo, por difamación).
- La mayoría de las solicitudes de los Estados Unidos recibidas por requisitoria legal incluyen una orden que le prohibía notificar al usuario.
- En el proceso de análisis de las solicitudes, Facebook afirma examinar su suficiencia legal y cuestiona aquellos que son deficientes o excesivamente amplios. También asegura que no proporciona a los gobiernos 'puertas traseras' ('backdoors') ni acceso directo a la información de las personas.

Twitter Transparency²⁶

- Twitter ha recibido 26 mil solicitudes gubernamentales de información en el segundo semestre de 2019, un crecimiento de 21% frente al período anterior.
- La empresa ha recibido más de 27 mil demandas de remoción de contenido.
- Se dieron 150 mil notificaciones de retirada por infringir derechos autorales.

²⁵ <https://govtrequests.facebook.com/>

²⁶ <https://transparency.twitter.com/>

El análisis de la legitimidad de las solicitudes se muestra más difícil que su cuantificación. Las que provienen de procesos judiciales son ciertamente más legítimas que las realizadas directamente por los gobiernos. Además, los informes registran tentativas de gobiernos y personas públicas de usar la alegación de difamación para censurar críticas legítimas.

Google Transparency Report y Facebook Government Report muestran una acción fuerte de los gobiernos para la remoción por críticas, con evidencias de abuso de la aplicación de las leyes de difamación para impedir u obstaculizar expresiones protegidas por la libertad de expresión. También hay sostenida incidencia de empresas privadas en la intervención de contenidos creados por usuarios de estas plataformas, por la supuesta violación de derechos de autor.

La colaboración de los intermediarios con gobiernos puede tener un efecto de silenciamiento que afecta la libertad de expresión, si el usuario deja de confiar en las empresas como protectoras de su información.

b. Remoción, desindexación o bloqueo de contenidos por decisión propia

Estas decisiones se adoptan discrecionalmente y se fundamentan, entre otras razones, por el cumplimiento de términos de servicio aceptados por los usuarios o por sus políticas de contenido, pero estos términos muchas veces son abusivos, se realizan sin debido proceso y no se dan de forma transparente.

En los últimos años se han acumulado casos en que la eliminación de contenidos publicados por sus usuarios fue considerada una intervención ilegítima y una violación de la libertad de expresión.

El caso tal vez más visible a nivel mundial fue la decisión de Facebook de censurar la famosa foto de una niña vietnamita desnuda escapando de un ataque con napalm, publicada por el escritor noruego Tom Engeland. En este caso incluso implicó el bloqueo temporal de su perfil en la red social. La censura generó una ola de solidaridad y críticas a la empresa, desde la primera ministra de Noruega hasta el principal periódico del país, *Aftenposten*, que publicó una tapa con la llamada 'Dear Mark', en que critica el caso.²⁷

En abril de 2020, YouTube fue acusado de censurar películas del Festival de Cine de Colombia dedicado a exhibir historias narradas por mujeres y personas LGBTIQ (lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual y *queer*).²⁸ El

²⁷ <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/Dear-Mark-I-am-writing-this-to-inform-you-that-I-shall-not-comply-with-your-requirement-to-remove-this-picture-604156b.html>

²⁸ <https://www.observacom.org/youtube-censura-peliculas-de-festival-de-cine-lbtqi-en-colombia/>

festival fue realizado vía *streaming* debido al contexto de pandemia de COVID-19, y se proyectaron 16 obras audiovisuales realizadas por artistas de Colombia, Brasil, Argentina y España.

En el mismo mes, Facebook bloqueó la página Eye on Alhasakah dedicada a compartir información, fotos y videos sobre la guerra civil en Siria, “por error”. Luego de la intervención de la Revista TIME, la red social restauró la página en febrero de este año (la había bloqueado en octubre de 2019), excusándose en que el moderador había cometido un error.²⁹

La página fue reportada (*flagged*) por primera vez en 2019 por el algoritmo desarrollado por Facebook, así como por usuarios por compartir “contenido extremista”. Luego fue derivada a moderadores humanos que decidieron remover los videos. Facebook dice que más del 98% del contenido removido por violar sus reglas sobre extremismo son reportadas en forma automática.

En Chile, un informe de la Fundación Datos Protegidos y del Observatorio del Derecho a la Comunicación³⁰ muestra, por ejemplo, la situación de remoción de contenido, bloqueo o remoción de cuentas en redes sociales durante el estado de emergencia declarado en Chile el 19 de octubre de 2019 y el toque de queda que rigió durante la semana siguiente.

El período fue de publicación intensa y amplio compartimiento de imágenes y videos por participantes o testigos de las protestas en redes como Facebook, YouTube, Instagram y Twitter. En esta situación, varias personas y colectivos comenzaron a experimentar distintas situaciones de remoción de contenido, bloqueo de cuentas o situaciones similares.

Considerando la importancia del momento, la Fundación ha hecho disponible a los usuarios un formulario desde el 23 de octubre. El enlace fue difundido y compartido por Instagram, Facebook y Twitter. En cinco días, fueron recibidas 169 respuestas. Instagram fue la red sobre la cual hubo la mayor cantidad de quejas sobre contenidos, seguida de Facebook y Twitter. Las situaciones más frecuentes fueron bloqueo de cuenta, desactivación de cuenta y remoción de publicaciones.

La organización paraguaya TEDIC también ha registrado una decisión de Facebook que generó censura al Partido de los Trabajadores local, después de publicar un artículo sobre el encarcelamiento del ex senador y ex presidente del Jurado de

²⁹<https://www.observacom.org/facebook-censuro-contenidos-sobre-la-guerra-civil-en-siria-por-considerarlos-extremistas-98-de-ese-filtrado-es-por-algoritmos/>

³⁰ Fundación Datos Protegidos y Observatorio del Derecho a la Comunicación. Libertad de expresión en el contexto de las protestas y movilizaciones sociales en Chile durante el estado de emergencia entre el 18 y el 27 de octubre de 2019. Disponible en https://datosprotegidos.org/wp-content/uploads/2019/11/Informe_CIDH_Preliminar_DP_ODC-1.pdf

Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), Oscar González Daher, por un caso de corrupción.

TEDIC informó que tanto el artículo como el dominio (dirección de la página web) fueron calificados como *spam* por Facebook y, por tanto, una violación de sus normas comunitarias, eliminando la publicación y obstaculizando la distribución de cualquier tipo información de este partido político contenida en su página web a través de la red social.³¹

Los ejemplos mencionados arriba son solamente ilustrativos, ya que las retiradas de contenido ocurren diariamente.

Política de remoción de contenido de las principales plataformas:

Facebook

<https://www.facebook.com/communitystandards>

Twitter

<https://help.twitter.com/en/rules-and-policies>

YouTube

<https://www.youtube.com/howyoutubeworks/policies/community-guidelines>

En los últimos años Facebook, Google y Twitter pasaron a incluir en sus informes de transparencia los datos sobre remoción de contenido por incumplimiento a las directrices comunitarias.

Solamente en el primer trimestre de 2020, Facebook removió o aplicó medidas en aproximadamente 1.800 millones de cuentas no auténticas y contenido que involucraba violaciones que van desde desnudez adulta hasta cuentas falsas, pasando por discurso de odio y violencia.³²

El Informe de Transparencia de Facebook publicado en noviembre de 2019 destaca un fuerte crecimiento de la remoción de contenidos por discursos de odio por decisión de la propia plataforma. En el primer semestre de 2019, Facebook removió 8,5 millones frente a 6,3 millones en 2018 (+35%). En el tercer trimestre de este año, esa cifra aumentó a 7 millones (es decir, un aumento del 60% de los contenidos removidos en los tres meses anteriores).

³¹ <https://www.tedic.org/fallas-tecnicas-que-amordazan-censura-en-facebook-al-partido-de-los-trabajadores-en-paraguay/>

³² Facebook Transparency Report. Disponible en <https://transparency.facebook.com/>

También creció la remoción de cuentas falsas. En los seis primeros meses del año se removieron 3.700 millones de cuentas, superando la cantidad de usuarios de la plataforma.

En el informe anterior, Facebook mostraba haber removido diez veces más contenidos con violencia que en el año anterior.³³

En 2019, YouTube removió globalmente más de 12 millones de canales, lo que generó la remoción de 259 millones de videos³⁴. Además, fueron eliminados casi 32 millones de videos específicos.

Twitter tomó acciones sobre más de 2 millones de cuentas en el segundo semestre de 2019. En el período, hubo 873 mil cuentas removidas y casi 3 millones de contenidos removidos, crecimiento de 50% en relación al periodo anterior.

Discurso de odio

Un estudio del Stanford Internet Observatory mostró que todas las principales redes sociales tienen una prohibición explícita de discurso de odio, dirigida a empleados o contratados haciendo revisión de contenido notificado. Facebook, Instagram e YouTube cuentan con herramientas de detección automática de discurso de odio³⁵.

Las empresas han hecho frecuentes cambios en su política por presión de grupos sociales e incluso de anunciantes. En julio de 2020, Facebook enfrentó amenazas de empresas como Unilever, Verizon, y Coca-Cola, entre otras, que dijeron que dejarían de anunciar en Facebook en Estados Unidos en el marco de una campaña electoral polarizada. Mark Zuckerberg entonces anunció nuevas políticas para *“tomar medidas enérgicas contra la supresión de votantes y luchar contra el discurso de odio”*.³⁶

En diciembre de 2020, Twitter anunció la ampliación de la política de conducta de odio *“para abordar el lenguaje que deshumaniza a las personas por motivos de raza, etnia u origen nacional”*.³⁷

³³<https://www.observacom.org/facebook-removio-10-veces-mas-contenidos-con-violencia-que-un-ano-antes-y-restauro-entre-15-20-de-contenidos-en-distintas-categorias-luego-de-una-apelacion/>

³⁴ Google Transparency Report. Disponible en <https://transparencyreport.google.com/youtube-policy/removals>

³⁵ [FSI | Cyber | Internet Observatory - Comparing Platform Hate Speech Policies: Reddit's Inevitable Evolution \(stanford.edu\)](https://www.fsi.stanford.edu/cyber-internet-observatory-comparing-platform-hate-speech-policies-reddit-s-inevitable-evolution)

³⁶[observacom.org/facebook-anuncia-cambios-en-su-politica-sobre-discursos-de-odio-ante-las-presiones-de-sus-anunciantes](https://www.observacom.org/facebook-anuncia-cambios-en-su-politica-sobre-discursos-de-odio-ante-las-presiones-de-sus-anunciantes)

³⁷ <https://twitter.com/TwitterSafety/status/1334197337044860929>

Ahora bien, hay estudios que revelan que el uso de inteligencia artificial para detección de discurso de odio puede generar sesgos. Dos estudios realizados por investigadores de universidades norteamericanas brindan evidencia empírica y cuantitativa sobre cómo los sistemas de inteligencia artificial utilizados por plataformas como Twitter amplifican el sesgo racial contra la población afroamericana en Estados Unidos.

“The Risk of Racial Bias in Hate Speech Detection” [El riesgo de sesgo racial en la detección de discursos de odio], elaborado por investigadores de la Universidad de Washington y de Pittsburg, plantea que *“los tuits AAE [el inglés afroamericano, usualmente, el que hablan los negros en Estados Unidos] tienen el doble de probabilidades de ser etiquetados como ofensivos en comparación con otros”*.³⁸

En dos sets de datos, el trabajo encontró *“una fuerte asociación entre dialecto Inglés Afro-Americano y varias categorías de discurso de odio”*, específicamente en las etiquetas “ofensivo” y “abusivo”, lo que *“proporciona evidencia que el sesgo basado en el dialecto está presente en el corpus”* (compuesto por 25 mil tuits en un caso y 100 mil, en el otro).

De la misma forma, grupos de activistas sociales negros denuncian que las políticas de discurso de odio de Facebook los marginalizan en forma desproporcionada al censurar sus expresiones en contra del racismo. Una serie de testimonios recopilados por el diario USA Today en 2019 ilustraban cómo Facebook borra contenidos inmediatamente, e incluso bloquea cuentas de usuarios, cuando advierte comentarios anti-racistas.³⁹

Propuestas de regulación para protección contra determinados tipos de contenidos, como el terrorismo, también causan preocupación.⁴⁰ Organizaciones sociales y académicos cuestionaron al Parlamento Europeo sobre los efectos nocivos para los derechos digitales si llegara a aprobarse la propuesta de regulación *“para prevenir la diseminación de contenido terrorista en Internet”*. Las organizaciones rechazaron obligaciones de filtrado proactivo y solicitaron que el Parlamento se abstuviera de sancionar leyes que lleven a las plataformas de Internet a adoptar tecnologías no probadas y sobre las cuales hay un débil entendimiento para restringir las expresiones en línea.

³⁸<https://www.observacom.org/inteligencia-artificial-para-identificar-discursos-de-odio-en-twitter-amplifica-el-sesgo-racial-contra-negros>

³⁹<https://www.observacom.org/grupos-de-activistas-negros-acusan-a-facebook-de-censurar-expresiones-contra-el-racismo/>

⁴⁰<https://www.observacom.org/organizaciones-alertan-al-parlamento-europeo-sobre-riesgos-de-la-propuesta-de-regulacion-de-contenido-terrorista-en-internet/>

En particular, las organizaciones expresaron su preocupación sobre la propuesta de utilizar las ya existentes bases de datos con identificadores desarrolladas por las plataformas de Internet como mecanismo para detectar “contenido terrorista”. Este tipo de soluciones de bases de datos fue inicialmente desarrollada e implementada de forma voluntaria por Facebook, YouTube, Microsoft y Twitter y ahora podría extenderse e instalarse como política pública.

Filtrados de subida automáticos fueron legitimados por la directiva de derecho de autor aprobada en Europa en 2018. La normativa establece que las plataformas deben usar filtros que eviten frenar “obras no infractoras” y que establezcan sistemas de redirección rápidos operados por personal humano (no algoritmos) para el registro de quejas sobre contenidos retirados.

Desde la perspectiva de Electronic Frontier Foundation (EFF), el texto aprobado *“establece un estado para la vigilancia masiva y automatizada y censura arbitraria de Internet: mensajes de texto como tuits y actualizaciones de Facebook, fotos, videos, audio, códigos de software- cualquier y todos los medios pueden estar sujetos a propiedad intelectual”*.⁴¹

c. Priorización de contenidos informativos, ideas y opiniones

Parte de los impactos de las plataformas sobre la libertad de expresión, la diversidad y el pluralismo viene de la arquitectura e infraestructura de las redes sociales, que generan impactos sobre el flujo y priorización de contenidos informativos, ideas y opiniones. Los algoritmos utilizan criterios de recomendación por afinidad, y muchas veces también el contenido gana tracción por adhesión (*likes* y *shares*), promoviendo informaciones que no son veraces o fiables.

El modelo de negocio de las plataformas está basado en la perspectiva de acumular millones de datos sobre cada usuario, para lograr mejores perfiles de los usuarios de forma, a su vez, de viabilizar la oferta de perfiles hiper-segmentados para los anunciantes. Este cúmulo depende de garantizar tiempo de uso de la aplicación por lo usuario y que uno esté más involucrado para generar nuevos contenidos y nuevas conexiones.

Las plataformas parten del principio de que el tiempo de atención del usuario y su participación e involucramiento directo serán mayores cuanto más uno pueda encontrar contenidos con el cual se identifique. Identificación, en este caso, que pasa por la proximidad con sus propias ideas y opiniones y por el origen cercano de la información (amigos y referentes sociales).

⁴¹<https://www.observacom.org/peligroso-antecedente-para-america-latina-parlamento-europeo-aprueba-normativa-de-derecho-de-autor-que-obliga-a-plataformas-de-internet-al-filtrado-automatico-y-masivo-de-contenidos/>

Así, cuando las informaciones y noticias son consumidas por redes sociales, su red de amigos y referentes pasa a guiar la oferta de contenidos, junto con las recomendaciones organizadas por algoritmos e inteligencia artificial. Es una transformación radical ante un consumo antes guiado por una elección de un medio de referencia (al que uno accedía directamente por el navegador) y por la selección editorial con criterios periodísticos.

Algunos de los cambios consecuencias de ello son:

- El usuario pasa a elegir contenidos a partir de cada noticia o información que circula (y que es ofrecida por la empresa propietaria de la plataforma), no a partir de la fuente. Eso debilita la fuente como referente y abre espacio para que vehículos desconocidos y sin reputación tengan noticias con tracción alta.
- La indicación personal y social pasan a guiar las lecturas, en vez de criterios periodísticos de priorización. Eso afecta directamente el acceso a informaciones plurales y diversas, ya que la tendencia de los usuarios es recomendar, compartir o encaminar perspectivas con las cuales ya tengan concordancias.
- La importancia de la aprobación de los interlocutores (vía *'likes'* y *'shares'*) para mayor circulación de los contenidos termina por incentivar el discurso inflamatorio, ya que éste genera más participación y reacción de los usuarios.

Así, el modelo de negocios basado en la acumulación de datos genera fragmentación. Los algoritmos y la inteligencia artificial son guiados por valores más relacionados a uniformidad y semejanza que a valores de pluralismo y diversidad.

Esta lectura es cuestionada por investigadores de Facebook a partir de un experimento que comprobaría que hay poco consumo de contenidos ideológicamente transversales, pero que las personas aún tienen acceso a más diversidad con el contenido ofrecido por los algoritmos que si hiciesen la selección ellas mismas.⁴²

El estudio, sin embargo, fue cuestionado por académicos en tanto comparan un problema que sería controlable (la supresión de diversidad por el algoritmo, considerada normativamente mala) con una cuestión social ingobernable (las elecciones individuales de cada usuario)⁴³. Además, apuntan que las dos cuestiones no son excluyentes, sino acumulables (el algoritmo selecciona y, encima, la persona

⁴² <http://science.sciencemag.org/content/early/2015/05/06/science.aaa1160>

⁴³ <https://medium.com/message/how-facebook-s-algorithm-suppresses-content-diversity-modestly-how-the-newsfeed-rules-the-clicks-b5f8a4bb7bab>

selecciona), y que el experimento fue hecho con parcialidad en la selección de la muestra.⁴⁴

Además de este funcionamiento de las redes sociales, los motores de búsqueda también ofrecen contenido personalizado a partir de las características y comportamiento anterior del usuario. Google Search adoptó esta personalización en diciembre de 2009. Eli Pariser, autor de “El Filtro Burbuja”, apunta esta como la fecha de referencia del cambio de una Internet única, que parecía la misma para todos los usuarios, para una Internet fragmentada y segmentada por perfiles.

En Google, el resultado es personalizado, así como las sugerencias de autocompletar en la búsqueda. Sin embargo, los criterios utilizados por las empresas para adoptar decisiones por y para los usuarios (en este caso: ordenar la información que estamos buscando) no son transparentes y tampoco responden a principios de diversidad y pluralismo.

El resultado efectivo es que los algoritmos pueden reforzar perspectivas tendenciosas o discriminatorias⁴⁵ y, en cualquier caso, habiendo tanta (y diversa) información en Internet disponible sobre el tema, se plantea la paradoja de no poder acceder efectivamente a una diversidad de puntos de vista. Como reacción a estas evidencias, Google anunció cambios que permiten al usuario indicar cuándo el contenido es ofensivo o sensible.⁴⁶

La demanda por más transparencia en la cuestión de los algoritmos ha sido vocalizada por líderes políticos como Angela Merkel⁴⁷, académicos y especialistas⁴⁸. Incluso el creador de la web, Tim Berners-Lee⁴⁹. De hecho, Google, en sus momentos

⁴⁴ <https://socialmediacollective.org/2015/05/07/the-facebook-its-not-our-fault-study/>

⁴⁵ <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/dec/11/google-frames-shapes-and-distorts-how-we-see-world>

⁴⁶ <https://blog.google/products/search/our-latest-quality-improvements-search/> “Cuando visita Google, nuestro objetivo es acelerar su experiencia con funciones como Autocompletar, que ayuda a predecir las búsquedas que podría estar escribiendo para obtener rápidamente la información que necesita, y los fragmentos destacados, que muestran un aspecto destacado de la información relevante para lo que estamos buscando en la parte superior de los resultados de búsqueda. El contenido que aparece en estas características se genera algorítmicamente y es un reflejo de lo que la gente está buscando y lo que está disponible en la web. Esto a veces puede conducir a resultados inesperados, inexactos u ofensivos. A partir de hoy, haremos que sea mucho más fácil para las personas marcar directamente el contenido que aparece tanto en las predicciones de Autocompletar como en los Fragmentos destacados. Estos nuevos mecanismos de retroalimentación incluyen categorías claramente etiquetadas para que pueda informarnos directamente si encuentra contenido sensible o inútil. Planeamos usar esta retroalimentación para ayudar a mejorar nuestros algoritmos”.

⁴⁷ <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/27/angela-merkel-internet-search-engines-are-distorting-our-perception>

⁴⁸ <https://searchenginewatch.com/2017/05/02/should-google-be-more-transparent-with-its-updates/>

⁴⁹ <http://webfoundation.org/2017/03/web-turns-28-letter/#VersionES>

iniciales, anunciaba con regularidad sus actualizaciones de algoritmos de su buscador, explicando incluso cómo afectarían los sitios web. Estos anuncios hoy son ocasionales y genéricos.⁵⁰ Hay, sin embargo, quienes advierten que la transparencia en los algoritmos podría fortalecer la capacidad de los optimizadores de páginas de manipular las herramientas de búsqueda, llevando a resultados distorsionados aprovechando ese conocimiento.⁵¹

La misma lógica de personalización fue adoptada por las plataformas de intercambio como YouTube. Los sistemas de recomendación son responsables por 70% de las visualizaciones de videos⁵², según informa la propia compañía. Aunque haya habido cambios en los algoritmos a largo de los años⁵³, el principio sigue siendo ofrecer videos a los que el usuario tiene más interés. El efecto es de refuerzo de contenidos que lo llevan a posiciones cada vez más cercanas a las suyas (por ejemplo, haciendo refuerzo a teorías conspiratorias), como ha apuntado Guillaume Chaslot, que fue responsable por el desarrollo de algoritmos de recomendación en YouTube.⁵⁴

Para intentar mitigar este problema, YouTube inició el debate sobre la posibilidad de imponer cambios en su algoritmo, buscando reducir lo que ellos mismos han denominado “sesgo implícito”. Sin embargo, dicho cambio no convence a los expertos, que por el contrario consideran que este supuesto nivel de personalización lo que terminará ocasionando es una mayor polarización e incrementará exponencialmente los actuales problemas ya identificados.⁵⁵

d. Priorización de contenidos y diversidad cultural

Además de la diversidad informativa, también la diversidad cultural puede ser afectada por los intermediarios a partir del uso de algoritmos. En los sistemas de música o video on demand (VOD), la definición de catálogos por algoritmos influencia totalmente el consumo efectivo de los usuarios. Según YouTube, el 70% de los visionados de videos de su plataforma están originados en las recomendaciones de

⁵⁰ <https://searchenginewatch.com/2017/05/02/should-google-be-more-transparent-with-its-updates/>

⁵¹ <https://searchenginewatch.com/2017/05/02/should-google-be-more-transparent-with-its-updates/>

⁵² <https://blog.hootsuite.com/how-the-youtube-algorithm-works/>

⁵³ Ídem

⁵⁴ <https://canaltech.com.br/internet/recomendacoes-do-youtube-sao-toxicas-e-falhas-diz-ex-desenvolvedor-da-google-141869/>

⁵⁵ <https://www.observacom.org/gabriel-levy-cambio-de-algoritmos-de-youtube-incrementaria-polarizacion-y-amplificacion-de-discursos-de-odio/>

sus algoritmos.⁵⁶ Sin definiciones de medidas específicas de promoción al contenido doméstico, la tendencia es de disminución de la diversidad cultural efectivamente asistida o escuchada.

Esta preocupación fue el motivo central para la revisión de la regulación de servicios audiovisuales en Europa, a partir de la revisión de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisuales en 2018, y aparece como factor central también de algunas de las propuestas de regulación en América Latina⁵⁷.

Un estudio del Consejo Superior del Audiovisual (CSA) de Francia sobre el acceso y consumo audiovisual en Internet muestra el impacto a la diversidad cultural de los algoritmos utilizados por intermediarios en la formación de catálogos, dejando en segundo plano los contenidos franceses.⁵⁸

En Europa, la reforma de la Directiva resultó en los siguientes cambios principales:

- Aumento de promoción de obras europeas (por cuotas, prominencia de contenido europeo e inversión directa o en fondos): fue establecida la cuota mínima del 30% de contenido europeo y garantía de prominencia de obras europeas en el catálogo. La preeminencia se puede asegurar por varios medios, tales como:
 - una sección dedicada a las obras europeas a la que se puede acceder desde la página de inicio del servicio,
 - la posibilidad de buscar obras europeas en la herramienta de búsqueda proporcionada por ese servicio,
 - la utilización de obras europeas en campañas de servicios o la promoción de un porcentaje mínimo de obras europeas en el catálogo de ese servicio, utilizando, por ejemplo, carteles o instrumentos similares.
- Permiso de los Estados miembros para imponer contribuciones financieras a los proveedores de servicios establecidos en otros Estados miembros sobre el volumen de negocios generado en el país que las impone: sean tributos o inversión directa.

⁵⁶<https://www.theguardian.com/technology/2020/sep/17/youtube-viewers-to-help-uncover-how-users-are-sent-to-harmful-videos>

⁵⁷ <http://www.observacom.org/avance-erratico-de-los-intentos-de-regulacion-ott-en-america-latina/>

⁵⁸ <http://es.calameo.com/read/004539875f63ebe7df481?bkcode=004539875f63ebe7df481>

- Inclusión de plataformas en línea: se incluyen para los temas de lucha contra la incitación al odio y la difusión de contenido nocivo para menores, a través de la co-regulación.
- Criterios más estrictos para la protección de niños, niñas y adolescentes.
- Confirma la necesidad de independencia de los organismos reguladores.
- Establecimiento del principio del país de origen: se aplican, en la regulación, las reglas del país de origen (dentro de la Unión Europea) pero no está permitido establecerse en un país para un servicio centrado principalmente en otro.

En Alemania, la adaptación a la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual establece que plataformas de video como Netflix tengan obligaciones de no discriminación; priorización del contenido de radiodifusión pública; ofrecer opciones al usuario y que el algoritmo pueda ser customizado para el usuario; así como que el usuario debe poder acceder al contenido a través de funciones de búsqueda no discriminatorias.⁵⁹

En América Latina, ningún país aprobó medidas de preservación de la diversidad cultural por cuotas de catálogo y sólo Colombia ha establecido obligaciones de preeminencia a contenidos nacionales.⁶⁰ En Chile, el tema de la tributación fue tratado por la Ley de Modernización Tributaria aprobada en febrero de este año (Ley 21.210/2020), que estableció que las plataformas radicadas en el extranjero que prestan servicio en Chile deben abonar el impuesto al valor agregado (IVA) del 19%. No hay, sin embargo, destinación específica al monto recaudado.⁶¹ El cobro referente a los cuatro primeros meses ya generó US\$ 62,8 millones de recaudación.⁶²

Los nuevos servicios audiovisuales en Internet necesitan de una regulación específica y diferente al de otros servicios OTT o intermediarios. El desafío de garantizar la diversidad cultural en los servicios audiovisuales pasa por medidas semejantes a las propuestas en Europa, pero que consideren la realidad económica y de producción cultural de la región.

⁵⁹<https://www.observacom.org/avanza-en-alemania-propuesta-para-que-las-plataformas-de-internet-tengan-obligaciones-de-diversidad-y-transparencia/>

⁶⁰<https://www.observacom.org/servicios-audiovisuales-en-internet-en-colombia-tendran-que-dar-preeminencia-a-contenidos-nacionales-de-su-catalogo/>

⁶¹ Entre los países de América Latina que aplican tributación a las plataformas, Paraguay es el único que destina parte de lo recaudado para un fondo de apoyo a la producción audiovisual. <https://www.observacom.org/aprueban-ley-de-cine-en-paraguay-que-crea-fondo-audiovisual-financiado-en-un-50-con-impuestos-a-otts/>

⁶² <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/10/22/1001494/IVA-servicios-digitales.html>

El pasaje de la regulación de servicios de televisión para servicios de comunicación audiovisual implica diseñar regulaciones que incluyan los servicios de video bajo demanda o a petición (VOD) recibidos por suscripción (SVOD), los servicios VOD recibidos por pago individual o “pay-per-view” (tVOD) y los servicios VOD gratuitos sostenidos por la publicidad asociada.

Más recientemente se ampliaron también los servicios Premium, en general conectados a algún otro modelo de VOD, que ofrecen contenidos nuevos de gran atracción, y se tornaron una alternativa para la primera ventana de salas de cine en el contexto de la pandemia. Estos servicios demandan un enfoque regulatorio específico.

e. Fragmentación del debate público y silenciamiento de voces diversas (efecto burbujas)

El riesgo de segmentación del debate público se sitúa en el diseño mismo de las plataformas y aplicaciones. Los algoritmos de ordenamiento y selección muestran, destacan u ocultan información y opiniones basadas en criterios de jerarquización sostenidos, en principio, en las preferencias y elecciones individuales anteriores de los usuarios, a fin de ampliar su compromiso en la plataforma.

Desde una perspectiva del modelo de servicio, la opción de curaduría de contenido a partir de afinidad de los usuarios parece lógica. Pero parece claro también que esta arquitectura de las plataformas dificulta el acceso del usuario a un contenido diverso y plural. Así, la lógica comercial de las plataformas se vuelve contradictoria con valores normativos de la democracia.

Esta contradicción está directamente relacionada al objetivo de mantener el usuario más tiempo en la plataforma. Así, la fragmentación y segmentación son fenómenos que se refuerzan en espiral, y refuerzan lo que estudiosos denominan como filtros burbuja y cámaras de eco. Filtro burbuja es una manera de explicar el mantenimiento de los usuarios en ambientes cerrados, en burbujas propias, que no se encuentran con otras.⁶³ Cámara de eco refleja la situación en que ideas o creencias son amplificadas por la repetición dentro de un sistema. La percepción de la arquitectura hace que el usuario lea o escuche contenidos que refuerzan sus propias ideas y perspectivas.⁶⁴

La creación de filtros burbuja o cámaras de eco no es una consecuencia natural del manejo del flujo de información en las aplicaciones. Ello ocurre como consecuencia de una búsqueda por la atención permanente del usuario. Este es un cambio significativo que se relaciona con el cambio del manejo de la esfera pública. Mientras

⁶³ El término fue creado por Eli Pariser. Pariser, Eli (2011). *The filter bubble*. New York: Penguin Group.

⁶⁴ El uso del término para debates en la internet fue consagrado por Cass Sunstein. Sunstein, C. R. (2001). *Republic.com*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

los medios tradicionales tienen valores periodísticos como organizadores de su curaduría de noticias, las plataformas la organizan primordialmente por un modelo de la economía de la atención.

Opacidad de las redes sociales

Además del proceso indicado arriba, también impacta sobre el pluralismo y la diversidad el carácter opaco de parte de las redes sociales. Esta opacidad se presenta de dos maneras. De un lado es dada por la fragmentación. Aunque todo el debate sea hecho en plataformas abiertas, no hay cómo seguir y dar dimensión de conjunto al debate público en las redes sociales –quizás con excepción de Twitter, que no tiene la segmentación como característica organizadora. Entonces para cada usuario una parte significativa de la deliberación pública es opaca.

La otra dimensión es la existencia de grupos cerrados de debate con participación masiva, como los grupos cerrados de Facebook o de mensajes como WhatsApp y Telegram. En ese caso, no hay un panel público donde se publiquen los mensajes, como en redes abiertas; ellos solo son visibles para los destinatarios o usuarios del grupo cerrado.

En grupos cerrados que mantienen debates políticos o sociales se vuelve emocionalmente costoso participar en debates con contenido adversario fuerte. La tendencia gradual es que los grupos se vuelvan más homogéneos. En estos casos, el pluralismo y la diversidad se tornan conceptos raros. Esto vale incluso para plataformas que no están guiadas por algoritmos e inteligencia artificial, como los servicios de mensajería instantánea, en donde la arquitectura y los recursos propios de la aplicación inducen ciertos comportamientos. Como señala la antropóloga Leticia Cesarino (2019), el ambiente de grupos cerrados está marcado por un ritmo intenso, confianza basada en las relaciones personales, fusión de contextos personales, sociales y profesionales y aislamiento del adversario.

El debate público, cuando es fragmentado y opaco, adquiere contornos oscuros. Impide el escrutinio público de ideas y dificulta la visibilidad de perspectivas contradictorias. Lo que hoy entendemos por “debate público” se compone en gran parte de millones de caminos subterráneos, cuya perspectiva general no es comprensible para nadie. Es cierto que las redes de sociabilidad privadas siempre han sido así, pero los medios tradicionales de comunicación eran las principales fuentes de información, lo que daba cierto equilibrio al grupo. Cuando las redes sociales ganan más relevancia que los medios tradicionales en el acceso a noticias, este enterramiento del debate tiene impacto sobre la existencia del pluralismo y la diversidad de ideas e informaciones.

Publicidad y propaganda política

La segmentación del debate público por los efectos de algoritmo no tiene efecto solamente en la diversidad y pluralismo de informaciones consumidas, sino también en el direccionamiento de la publicidad y de la propaganda política.⁶⁵ La extracción de datos permitió a empresas como Cambridge Analytica ofrecer una predicción bastante precisa sobre el perfil de los electores en las redes sociales. En las elecciones estadounidenses de 2016, había hasta 50 mil variaciones de anuncios en Facebook basados en estos perfiles.⁶⁶ Tim Berners-Lee apunta que eso permite “*que una campaña comunique cosas completamente diferentes, posiblemente contradictorias, a diferentes grupos*”⁶⁷, lo que no sería democrático.

De 2016 a 2020, Facebook ha tomado una serie de medidas para promover transparencia y garantizar autenticidad, de forma a evitar los mismos efectos de las elecciones anteriores. Anuncios políticos pagos pasaron a depender de un proceso de autorización con base en la legislación del país en que ocurren las elecciones y de prueba de identidad y de ubicación. Además, se marcan todos los anuncios políticos para mostrar quién los está pagando, y todos pasaron a ser reunidos por siete años en una biblioteca de anuncios.⁶⁸

Por su parte, Twitter ha prohibido anuncios políticos pagos. La decisión fue justificada por su CEO, Jack Dorsey, con el fundamento de que el alcance del mensaje político no debe depender del dinero porque puede generar efectos negativos sobre el sistema democrático. “*Mientras la publicidad en Internet es increíblemente poderosa y muy efectiva para la publicidad comercial, ese poder trae riesgos significativos para la política, ya que puede ser usada para influir votos que afecten las vidas de millones*”, dijo el CEO de Twitter. “*No se trata de libertad de expresión. Se trata de pagar por alcance. Y pagar para incrementar el alcance del discurso político tiene ramificaciones significativas que la infraestructura democrática actual puede no estar preparada para manejar*”, afirmó.⁶⁹

Reporteros sin Fronteras (RSF) fue una de las organizaciones que celebró la decisión: “*Celebramos el anuncio de Twitter de discontinuar los anuncios políticos en su plataforma. Las compañías tecnológicas tienen una responsabilidad crucial y urgente, al igual que los legisladores, en el vasto campo de la información actual*

⁶⁵ <https://scout.ai/story/the-rise-of-the-weaponized-ai-propaganda-machine>

⁶⁶ <https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/04/google-democracy-truth-internet-search-facebook>

⁶⁷ <http://webfoundation.org/2017/03/web-turns-28-letter/#VersionES>

⁶⁸ www.facebook.com/gms_hub/share/facebook-protecting-elections-advertiser-narrative_short.pdf

⁶⁹ <https://www.observacom.org/positivo-o-negativo-repercusiones-sobre-la-decision-de-twitter-de-no-aceptar-publicidad-politica-paga/>

para garantizar que los ciudadanos del mundo consuman información confiable y plural que fortalezca la democracia y la auto-regulación”, aseguró Dokhi Fassihian, Director Ejecutivo de RSF en Estados Unidos.

El Relator de Libertad de Expresión de Naciones Unidas, David Kaye, inicialmente también recibió de forma favorable la decisión. En particular, reconoció que la decisión reconoce implícitamente que las audiencias y el público tienen derechos e intereses tan importantes como los de los políticos. Sin embargo, planteó que la decisión de Twitter encierra un grave problema: *“actores privados tomando decisiones sobre el interés público”*.

6. INCIDENCIA INDIRECTA SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN INTERNET: IMPACTO EN LA SOSTENIBILIDAD DE PRODUCTORES DE CONTENIDO Y EN LAS ECONOMÍAS DOMÉSTICAS

En esta sección se abordarán algunas situaciones donde las decisiones y acciones de los intermediarios impactan indirectamente en la libertad de expresión en tanto sus servicios y nuevos modelos de negocios impactan económicamente en los productores nacionales de contenidos informativos y periodísticos, afectando su sostenibilidad y generando impactos sobre la diversidad y el pluralismo. Será tratado también el tema de la tributación, que impacta la condición económica de los países y la justicia fiscal.

a. Transferencia de ingresos publicitarios de periódicos a los intermediarios

La creciente incidencia de los intermediarios como puerta de acceso a los contenidos informativos disponibles en Internet ha generado también un cambio en el flujo de recursos dentro de la economía digital que parecería estar afectando indirectamente la diversidad y el pluralismo, en tanto impacta negativamente en los recursos económicos que reciben los productores de contenidos informativos tradicionales, en especial aquellos que tienen costos fijos altos, como los que realizan periodismo de investigación y *hard news*.

Aunque los intermediarios dicen que son parte de la promoción de la diversidad, y no causa de su disminución⁷⁰, no parecería haber dudas que existe una creciente asignación de publicidad comercial en los distintos servicios de Internet y que una parte se explica por transferencia de esos recursos económicos de la pauta que

⁷⁰ <http://punchng.com/google-hosts-200-nigerian-kenyan-publishers/>

recibían los medios tradicionales y no de una ampliación de la “torta publicitaria” total.⁷¹

Pero este crecimiento de la publicidad en Internet se está concentrando fundamentalmente en dos empresas del ecosistema digital: Google y Facebook. En 2018, 98% de los ingresos de Facebook y 85% de los Google han venido de publicidad.⁷²

Según la News Media Alliance, Google y Facebook acaparan el 60% del mercado publicitario y el 40% restante se disputa no solo entre editores sino entre todo el resto de los jugadores del ecosistema de publicidad en línea, entre los que se destacan otros gigantes tecnológicos como Amazon y Twitter, así como blogs, motores de búsqueda y otros sitios de noticias.⁷³

El caso de New York Times es emblemático. El periódico viene ganando lectores digitales, y en noviembre de 2020 alcanzó 7 millones de suscripciones.⁷⁴ En el tercer trimestre de 2020, por primera vez en la historia, los ingresos viniendo de los suscriptores digitales fueron mayores que los ingresos que vinieron de los suscriptores del periódico impreso.

Sin embargo, las ventas de publicidad digital vienen cayendo, por corte de presupuestos de marketing y por la captación del mercado de las plataformas. El periódico considera que, si Google y Facebook siguen esta trayectoria, la publicidad digital se volverá un negocio menor para el New York Times.⁷⁵

Es relevante notar que parte de la publicidad que cobra Google es compartida con las páginas web y *apps* de todos los tipos. La empresa dice haber compartido más de US\$ 11.000 millones con sus socios editoriales en 2016⁷⁶ en todo el mundo, distribuidos entre todos los sitios y *apps* que contratan publicidad de la empresa.

Facebook, por su vez, no divide ingresos de publicidad con sus usuarios (como hace Google con YouTube), pero remunera productores con su Facebook News, sección

⁷¹ De hecho, como recuerda Fernando Bermejo en entrevista para esta investigación, hay otros factores que influyen la pérdida de publicidad: la pérdida de los anuncios clasificados, la inflación de espacios publicitarios (y la consiguiente bajada de precios), la imposibilidad de vender audiencia como un colectivo capturado (porque la medición es mala, y porque se puede hacer targeting individual), y todavía la necesidad de incluir datos sobre comportamiento de usuarios (behavioral targeting) que solo tienen los grandes intermediarios.

⁷² <https://www.digitalsme.eu/the-digital-services-act-and-the-role-of-social-media-platforms/>

⁷³ <https://www.observacom.org/poder-de-los-intermediarios-de-internet-en-estados-unidos-cual-es-su-real-incidencia-en-el-negocio-de-la-prensa-y-en-la-innovacion/>

⁷⁴ <https://www.nytimes.com/2020/11/05/business/media/new-york-times-q3-2020-earnings-nyt.html>

⁷⁵ Idem

⁷⁶ <http://punchng.com/google-hosts-200-nigerian-kenyan-publishers/>

de noticias lanzada en 2019 a partir de una alianza con los grandes medios de prensa estadounidenses, a los cuales la empresa pagaría por presentar el acceso a sus contenidos informativos en su red social.⁷⁷

Si bien no se difundieron los términos del acuerdo, según distintos medios de prensa, las licencias irían desde algunos cientos de miles de dólares -para editores regionales- hasta US\$ 3 millones para los grandes editores a nivel nacional.⁷⁸ El acuerdo incluye medios del grupo News Corp como Fox News y Wall Street Journal (de Rupert Murdoch), The Washington Post, ABC y CBS, New York Post, Business Insider, BuzzFeed, así como también Breitbart, un medio de extrema derecha.

El debate sobre el impacto económico para las empresas periodísticas tiene que ver con temas de fondo, como el referido a los nuevos modelos de negocios en el ambiente digital y las posibles alianzas de los intermediarios con las empresas periodísticas. Aunque el movimiento de transferencia de recursos sea visible, especialmente por el cambio de destinatario de la publicidad digital, hay muchas variables involucradas. La cuestión pasa por entender cuánto el pluralismo y la diversidad informativa están amenazados por las tendencias que se observan hoy.⁷⁹

Una cuestión importante para desarrollar nuevos modelos de negocio es saber si las aplicaciones son aliadas o adversarias de las empresas periodísticas. Un estudio sobre las formas de acceso a los sitios de los cinco principales periódicos de Francia, Alemania, España y Reino Unido identifica que 66% del tráfico viene de remisiones, y 34% es de acceso directo.⁸⁰

⁷⁷ <https://www.observacom.org/facebook-se-alia-con-grandes-medios-de-eeuu-y-presenta-nueva-seccion-de-noticias-criticos-advierten-limitaciones-en-su-alcance-y-varios-riesgos/>

⁷⁸ Ídem

⁷⁹ Es cierto que la discusión sobre la sobrevivencia tiene que ir más allá de los ingresos de publicidad y de los distintos modelos de cobranza directa para también discutir otros modelos de negocio. En un paper publicado junto a investigación anterior de OBSERVACOM, Caio Túlio Costa afirma:

“la gran prensa tradicional es quien más ha sentido la crisis y quien más se resiste a convertir su negocio de punta-cabeza, invertir en tecnología, monitorear y abrazar los medios sociales, incentivar la hiper distribución de sus contenidos, trabajar publicidad en red independiente, crear experiencia para traer ingresos de servicios de valor agregados y, con ello, sobrevivir”.

Una parte de este listado ha ocurrido. Aun creyendo en la posibilidad de disputar publicidad con las gigantes, los periódicos han apostado a estrategias de alianzas. En junio de 2017, fue anunciada una alianza de grandes empresas de medios de los Estados Unidos para agrupar datos y lidiar con la competencia de Google y Facebook. Ella incluye periódicos como The New York Times, Daily News, Penske Media y canales como The Weather. En 2015, una experiencia liderada por The Guardian reunió a CNN y Reuters para vender anuncios programáticos, y en 2016 Alemania asistió a ocho grandes grupos a reunirse para juntar datos y enfrentar a Google y Facebook.

Once de los mayores periódicos de América Latina mantienen una red llamada Grupo de Diarios América para vender publicidad digital para la versión online de ellos en Estados Unidos. En Brasil, fue creada la red Digital Premium, reuniendo 65 sitios de periódicos. En 2017, la red se ha adherido a la publicidad programática de Google.

⁸⁰ <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/technology-media-telecommunications/deloitte-uk-impact-of-web-traffic-on-newspaper-revenues-2016.pdf>

En 2019, News Media Alliance publicó un estudio⁸¹ que indica que Google recibió ingresos por US\$ 4.700 millones en 2018 gracias a las noticias generadas por los sitios periodísticos tradicionales que aparecen a través de las búsquedas de Google (Google Search) y Google News.

La alianza plantea que, en 2018, la cantidad de usuarios únicos mensuales de Google News en Estados Unidos superó a los portales web de sitios de periódicos como The New York Times, CNN y Huffington Post. El estudio sostiene que el buscador se vale cada vez más de las noticias para impulsar el interés e involucramiento de los consumidores con sus productos.

De acuerdo con News Media Alliance, en 2008, Google News generaba aproximadamente US\$ 100 millones en ingresos para Google. El crecimiento en los ingresos es de 47 veces más al considerar las cifras reportadas en el estudio para 2018.

Además, el documento revela que el 39% de los resultados y el 40% de los clics en consultas de tendencias son resultados de noticias. Y el 16% de los resultados y 16% de los clics en los resultados de “más buscados” son noticias.

Disputas regulatorias

En 2020, Australia había propuesto una medida regulatoria que haría a Facebook y Google pagar a los editores por su contenido informativo ante lo que, en septiembre de ese año, Facebook anunció que bloquearía el intercambio de noticias a los medios de prensa y a las personas si el gobierno avanza con la propuesta.⁸² *“Suponiendo que esta propuesta de regulación sea ley, en forma reacia dejaremos de permitir que los editores y las personas en Australia compartan noticias locales e internacionales en Facebook e Instagram”*, dijo la compañía a través de un comunicado.

Allí la empresa justificó con cinco razones por qué se opone a la iniciativa gubernamental: (i) ignora los beneficios que el negocio de las noticias obtiene por utilizar Facebook de manera gratuita para difundir sus historias; (ii) crea un proceso de arbitrio que fuerza a Facebook a pagar por las noticias a un nivel mucho más allá del valor que representa para la compañía; (iii) interviene en aspectos de la relación comercial entre las plataformas y el negocio de la prensa; (iv) otorga a estos últimos

⁸¹<https://www.observacom.org/estudio-revela-como-google-se-beneficia-cada-vez-mas-de-los-contenidos-periodisticos-de-los-medios-tradicionales/>

⁸²<https://www.observacom.org/facebook-amenaza-con-bloquear-la-publicacion-de-noticias-a-medios-de-prensa-en-su-red-si-australia-avanza-con-regulacion/>

una notificación de actualización de productos; (v) impacta sobre productos que no son solo las noticias.

La propuesta de Australia es parte de una larga pelea de periódicos de todo el mundo para que Google y Facebook compartan ganancias obtenidas con su contenido.

En Francia, la Autoridad de Competencia determinó que Google deberá pagar a los medios de comunicación por usar sus contenidos en los servicios de noticias de la plataforma a partir de una demanda presentada por gremios de editores y la agencia AFP.⁸³

En Canadá, el sindicato de trabajadores de comunicación, energía y trabajadores independientes, UNIFOR, se unió con los editores más importantes del país y lanzaron una petición al gobierno para que Google y Facebook paguen por las noticias, siguiendo el mismo camino de Francia y Australia.

En 2020, News Media Alliance (organización que representa a grandes diarios de Estados Unidos) acusó a Google de abusar de su posición dominante en todos sus productos y servicios en la forma que usa los contenidos informativos de los editores.⁸⁴ Además, hizo un llamado al Congreso para que sancione una legislación que permita a los editores negociar colectivamente con Google y otras plataformas.

El informe “How Google Abuses Its Position as a Market Dominant Platform to Strong-Arm News Publishers and Hurt Journalism», fue presentado por la alianza al Departamento de Justicia (DoJ) en el marco de la investigación que ésta realizaba sobre prácticas monopólicas en los mercados de búsquedas y publicidad por parte de la compañía.

De acuerdo con el documento, Google ejerce control sobre los editores a través del uso de contenido informativo por medio de AMP (Accelerated Mobile Pages), Google Discover, Google News app y el motor de búsqueda, generando un “jardín cerrado” para editores y consumidores.

En el contexto de la pandemia, la demanda fue reforzada por la Federación Internacional de Periodistas, que pide impuestos a plataformas digitales para sostener el periodismo frente a la crisis.⁸⁵

⁸³<https://www.observacom.org/varios-paises-debaten-iniciativas-para-que-las-plataformas-digitales-paguen-por-el-uso-de-contenidos-de-medios-de-comunicacion/>

⁸⁴<https://www.observacom.org/periodicos-acusan-a-google-de-abusar-de-posicion-dominante-y-demandan-que-pague-por-lucrar-con-sus-noticias/>

⁸⁵<https://www.observacom.org/federacion-internacional-de-periodistas-pide-impuestos-a-plataformas-digitales-para-sostener-el-periodismo-frente-a-la-crisisen-el-contexto-de-la-pandemia-de-covid-19-en-el-que-muchas-empresas-de-med/>

b. Tributación

El tema de la tributación debe ser entendido en el contexto de la discusión del impacto de las redes sociales por su rol de concentración económica. Como fue apuntado en la sección anterior, las redes sociales absorbieron parte significativa de los ingresos publicitarios, que son pagos en el ámbito doméstico.

Desde 2015, los conflictos se acentuaron, y desde 2018 la OCDE discute el tema buscando una solución que sea aplicable globalmente.

Hasta 2019, las principales empresas proveedoras de aplicaciones, así como empresas de tecnología, operaban en un modelo tributario conocido por ‘Double Irish’. Google en Dublín, por ejemplo, operaba la venta de publicidad para Europa, África y Oriente Medio, y tuvo 22.6 mil millones de euros de receta en 2016, pero ha pagado solamente 47.8 millones de Euros en tributos. Esto equivale a 0.2% de los ingresos. Además de una política irlandesa de bajos tributos, la compañía se beneficiaba de tratar como expensas administrativas las tasas de royalties pagos a otras subsidiarias de Google.⁸⁶ Parte de ese dinero retornaba a Google Holdings Ireland, que está registrada en la dirección de una firma de abogacía en Irlanda, pero residente para pagos de impuestos en Bermudas. Facebook, Microsoft y Apple utilizan estructuras similares.⁸⁷

El método de evadir impuestos ‘double Irish’ fue juzgado en 2015, condenado a ser cerrado en 2020. También la Comisionada de Competencia de Europa, Margrethe Vestager, decidió que los arreglos de Apple en Irlanda son ilegales y, como resultado, el gobierno irlandés tendrá que recaudar 13 mil millones de Euros en impuestos pasados⁸⁸. De acuerdo con datos que Google mismo ha sometido a la Cámara de Comercio de los Países Bajos, Alphabet ahorró 3.6 mil millones de dólares en impuestos utilizando el mecanismo de Double Irish.⁸⁹

Desde 2015, varios países aprobaron leyes destinadas a la cobranza de impuestos sobre lucros de corporaciones extranjeras, pero la efectiva cobranza enfrentaba enormes resistencias del gobierno de los Estados Unidos.

De hecho, en junio de 2020, la Oficina de Comercio de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) inició una investigación sobre los impuestos a los servicios

⁸⁶<https://www.theguardian.com/business/2016/nov/04/google-pays-47m-euros-tax-ireland-22bn-euros-revenue>

⁸⁷ <https://www.theguardian.com/politics/2014/sep/29/what-is-google-tax-george-osborne>

⁸⁸<https://www.theguardian.com/business/2016/nov/04/google-pays-47m-euros-tax-ireland-22bn-euros-revenue>

⁸⁹<https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-21/google-lowered-2015-taxes-by-3-6-billion-using-dutch-sandwich>

digitales que han adoptado o están por adoptar distintos países que son socios comerciales de Estados Unidos. La investigación incluye a Austria, Brasil, la Unión Europea, India, Indonesia, Italia, España, Turquía y Reino Unido.⁹⁰ La iniciativa se enmarca en la Sección 301 de la Ley de Comercio, que otorga al presidente amplias facultades para imponer aranceles si considera que las prácticas de comercio de otros países son injustas para las empresas de Estados Unidos.

Desde 2015, está en curso un esfuerzo de la OCDE que propone actualizar el sistema internacional de tributación para que los intermediarios de Internet como Facebook, Google o Amazon paguen más impuestos en los países en los que generan más ingresos. En 2019 fue realizada una consulta pública que construyó un plan para desarrollo de soluciones. El plan involucra 130 países, y está dividido en dos pilares⁹¹:

Pilar 1) Reasignación de los derechos de tributación

- Aborda la cuestión de la presencia comercial y las actividades sin presencia física;
- Determinará dónde se deben pagar los impuestos y sobre qué base;
- Determinará qué parte de las ganancias podrían o deberían ser gravadas en las jurisdicciones donde se encuentran los clientes y/o usuarios;

Pilar 2) Mecanismo anti-erosión global

- Ayudará a detener la transferencia de ganancias a jurisdicciones con impuestos bajos o nulos facilitado por las nuevas tecnologías;
- Garantizará que las empresas multinacionales paguen un nivel mínimo de impuestos;
- Nivelará el campo de juego entre las empresas tradicionales y digitales.

Las discusiones actuales apuntan a una fórmula de repartición basada en el tamaño de ventas y número de empleados por país. El sistema va a demandar alto nivel de transparencia y reportes país a país. La OCDE quiere alcanzar un acuerdo a mitad de 2021.

Francia era uno de los países que ya había aprobado leyes para la cobranza de impuestos digitales, y había anunciado que esperaría a la OCDE si el acuerdo fuera alcanzado hasta 2020. Con la previsión de que no hubiese acuerdo hasta 2021, en noviembre el Ministerio de Finanzas de Francia notificó a las *big techs* que cobrará el

⁹⁰<https://www.observacom.org/eeuu-analiza-cobrar-aranceles-a-los-paises-que-pongan-impuestos-a-servicios-digitales-de-empresas-norteamericanas/>

⁹¹ <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action1/>

impuesto desde fines de ese año. Por ello, aplicó un impuesto del 3% sobre los ingresos por servicios digitales obtenidos por empresas con ingresos de más de 25 millones de euros en el país y 750 millones de euros en todo el mundo. El ministerio esperaba recaudar cerca de 500 millones de euros en 2020 con el impuesto, pero el proyecto de ley de presupuesto de 2021 estima la cifra en 400 millones de euros⁹².

7. LA CONCENTRACIÓN EN INTERNET COMO AGRAVANTE DEL ROL DE GATEKEEPERS Y AFECTACIÓN DE LA GOBERNANZA DE INTERNET

El rol de *gatekeepers* se agrava en un escenario de fuerte concentración en pocas empresas en Internet. Alphabet (Google), Amazon, Apple, Facebook y Microsoft están entre las ocho empresas más valiosas del mundo hoy, y ocupan las cuatro primeras posiciones en la lista de las que cotizan en bolsa.⁹³ Todas proveedoras de servicios y plataformas basadas en los Estados Unidos que manejan datos e información, a excepción de Microsoft, diez años atrás no estaban en la lista.⁹⁴

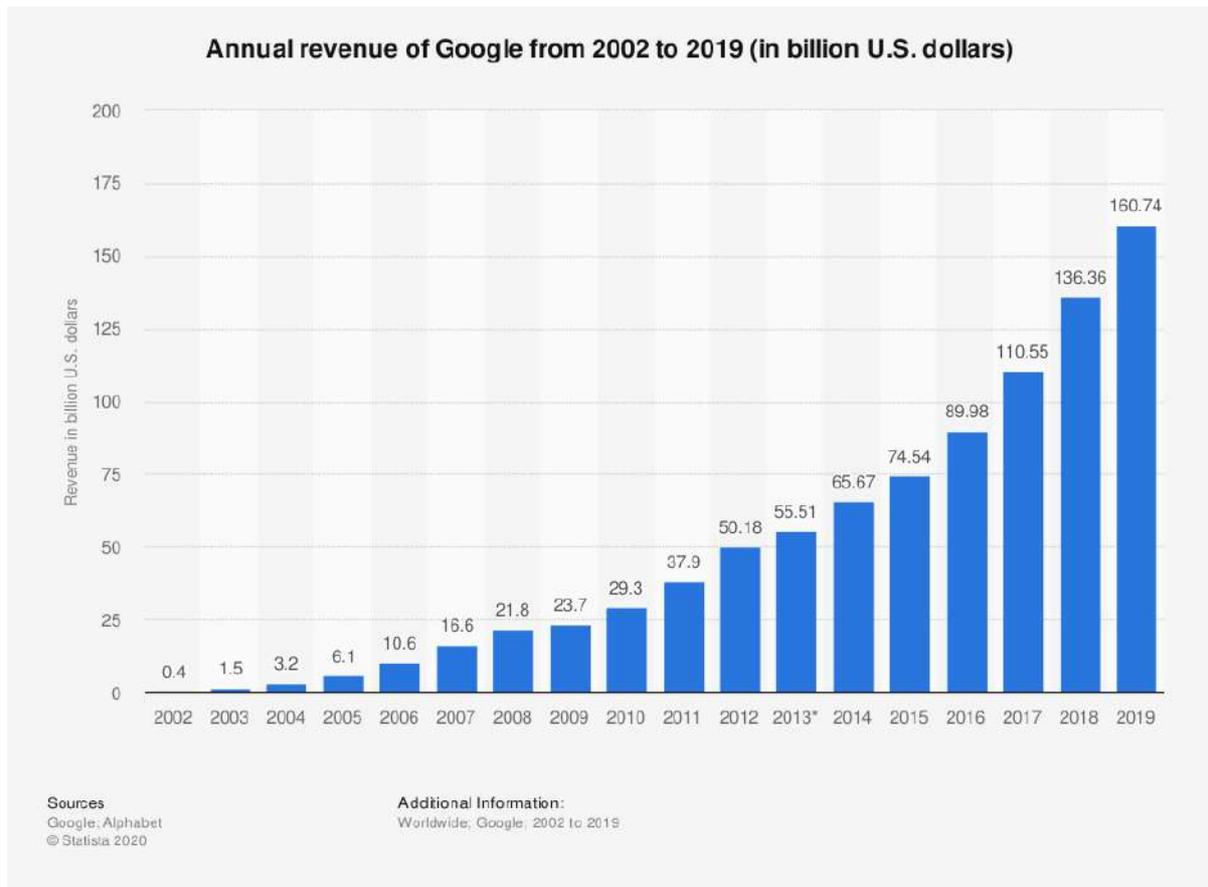
De éstas, Google y Facebook son las que operan centralmente como intermediarios. Una tendencia visible y común a éstos y otros intermediarios es el crecimiento sostenido de sus ingresos, tal como indican los datos económicos que se incluyen a continuación.

En 2019, Google alcanzó 160 mil millones de dólares en ingresos anuales.

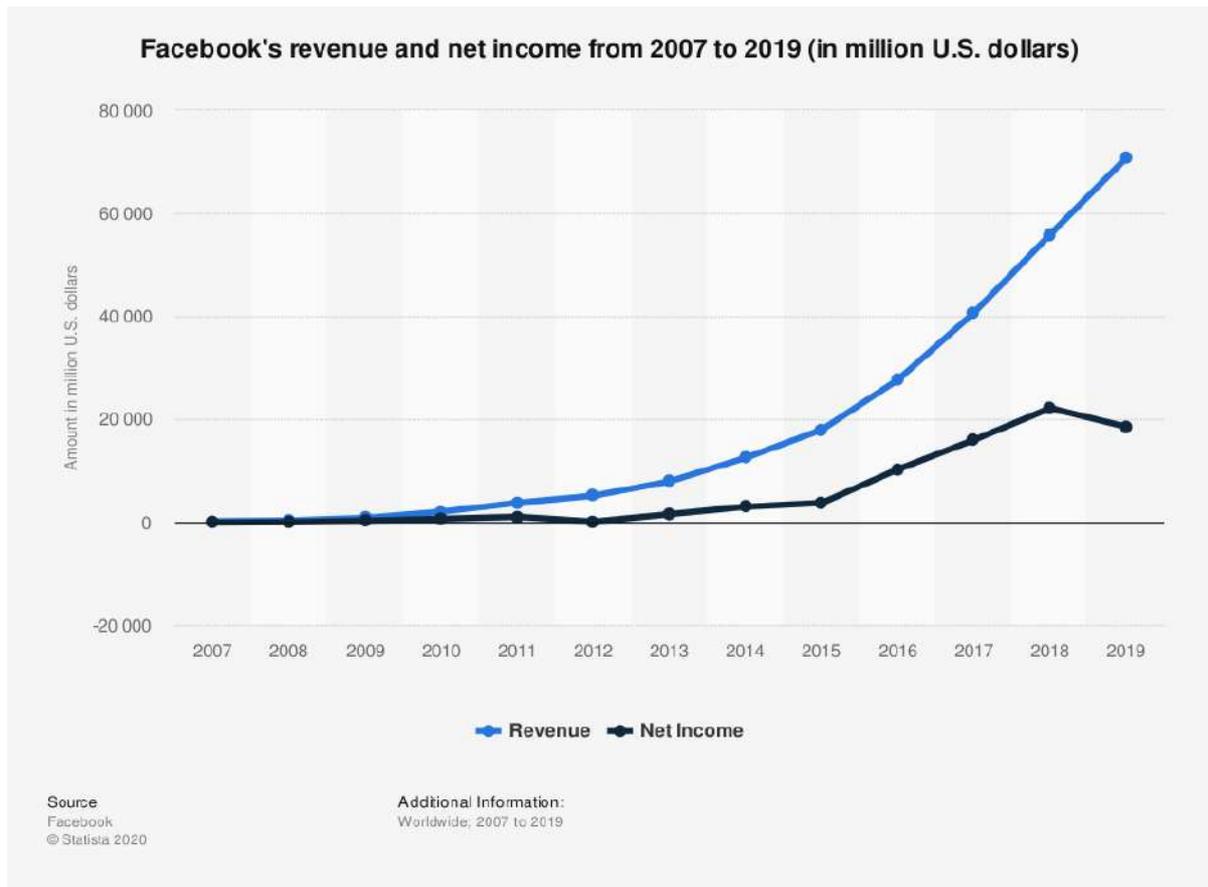
⁹²<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/11/franca-notifica-big-techs-sobre-volta-de-imposto-digital.shtml>

⁹³ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_public_corporations_by_market_capitalization

⁹⁴<https://www.nytimes.com/es/2017/01/10/los-gigantes-de-la-tecnologia-parecen-invencibles-y-eso-preocupa-a-los-gobiernos/>



Facebook también muestra un fuerte crecimiento en los últimos años, habiendo alcanzado más de 70 mil millones de ingresos anuales en 2019, como muestra el siguiente gráfico:



En las cinco grandes empresas de tecnología, las acciones están fragmentadas entre distintos accionistas y fondos de inversión. En todas ellas, la suma de participación de los 10 mayores accionistas no alcanza el 50% de las acciones. Las cinco empresas reciben importantes recursos económicos de grandes fondos de inversión, tales como BlackRock, Vanguard, StateStreet y Fidelity.⁹⁵

Junto con la gran capacidad de obtener ingresos a partir de sus servicios, estas empresas tienen un grado de concentración y de posición dominante muy importante frente a otros competidores.

Por ejemplo, aunque hay numerosos motores de búsqueda disponibles en Internet, Google representa el 97% del tráfico de búsqueda en *desktop* en América Latina.⁹⁶

Tomando como referencia el número de usuarios, Facebook tiene más de 2 mil millones, Instagram más de 1 mil millón y Twitter tiene 330 millones de cuentas registradas.⁹⁷ YouTube tiene más de 2 mil millones de usuarios activos mensuales. En Estados Unidos, ya es el medio social con más accesos.

⁹⁵ http://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/03/09/empresas/1489087552_480722.html

⁹⁶ <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/south-america>

⁹⁷ <https://www.twist.systems/pt-br/blog/2020/01/29/demografia-das-midias-sociais-de-2019>

Diversos analistas han comenzado a reconocer esta situación, destacando la fuerza económica de los intermediarios y el impacto que esta concentración puede generar. Por ejemplo, The Economist afirma que hay razones para preocuparse, especialmente por el grado de control de datos que tienen esas empresas y por la capacidad de procesamiento vía inteligencia artificial. La economía de información en la web sufre los efectos de las economías de red: cuanto más usuarios, es mayor el valor de la red para los otros usuarios, así como más capacidad de recoger y acumular datos. Eso crea una tendencia clara a la concentración. Además, por la capacidad de ver lo que la gente busca, comparte o compra, los intermediarios pueden prever muy precisamente el crecimiento de competidores y comprar esas empresas antes que se tornen fuertemente competitivas.⁹⁸

De hecho, varias de estas grandes empresas han logrado una posición cada vez más dominante en Internet no sólo por sus decisiones empresariales o el éxito de sus servicios entre la población sino mediante fusiones y adquisiciones. De 2001 a 2020, Google – transformada en el holding Alphabet en 2015 – hizo 238 fusiones o adquisiciones.⁹⁹ Por ejemplo, compró YouTube en 2006, Double Click en 2007 y Waze en 2013.

Microsoft compró LinkedIn en 2016 y acumula más de 200 compras hasta 2020, 150 de ellas solamente desde 2001.¹⁰⁰ Por su parte, Facebook adquirió Instagram en 2012 y WhatsApp en 2014. De 2005 a 2020, Facebook hizo 87 adquisiciones de empresas.¹⁰¹

Algunas de las empresas son cerradas después de adquiridas. Otra parte le proporciona un crecimiento considerable de ampliación de las bases de datos, como la efectivizada por Facebook en 2016 cuando anunció un cambio en los términos de servicio de WhatsApp para proporcionar el entrecruce de datos personales de usuarios entre el mensajero y la red social.

Las empresas que no aceptan ser compradas pueden enfrentar enorme competencia de las actuales grandes. De hecho, después de declinar de la oferta de Facebook, Snapchat pasó a sufrir con la competencia directa de Instagram. Como consecuencia, Snap Inc. reportó en mayo de 2017 una enorme pérdida y una desaceleración en la captación de usuarios.¹⁰²

⁹⁸<http://www.economist.com/news/leaders/21721656-data-economy-demands-new-approach-antitrust-rules-worlds-most-valuable-resource>

⁹⁹ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_mergers_and_acquisitions_by_Alphabet

¹⁰⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_mergers_and_acquisitions_by_Microsoft

¹⁰¹ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_mergers_and_acquisitions_by_Facebook

¹⁰²http://www.milenio.com/tendencias/snapchat-facebook-perdidas-usuarios-copia-stories-milenio-noticias_0_954504930.html

En la comprensión de “defensa de la competencia”, la posición dominante (ni siquiera el monopolio) por sí sola no es un motivo de preocupación, salvo que se transforme en prácticas abusivas que afecten a otros competidores y/o a los consumidores. Es así que, especialmente en Europa y a partir de denuncias de otras empresas o por actuaciones de oficio de las autoridades europeas, situaciones donde existían indicios o pruebas de prácticas de abuso de dicha posición dominante han sido analizados por los organismos competentes.

En junio de 2020, la autoridad de Competencia de Reino Unido (CMA) suspendió la compra de Giphy por parte de Facebook e inició investigación por considerar que puede lesionar la competencia en los mercados de bienes y servicios de Reino Unido. De acuerdo con la CMA, Facebook debe mantener el negocio de Giphy en forma separada, así como ventas separadas y la identidad diferenciada, mantener estructuras organizacionales diferentes, mantener sin cambios las plataformas de hardware y software, continuar con los miembros del staff de cada compañía y abstenerse de compartir información sensible entre una compañía y otra, entre otros aspectos.

En octubre de 2020, el Departamento de Justicia de Estados Unidos (DOJ) demandó a Google por posición dominante en el negocio de las búsquedas de Internet, en una acusación hecha también por fiscales de los estados de ese país.

Según el informe del DOJ, *“un número significativo de entidades, entre las que se encuentran las principales instituciones públicas, pequeñas empresas y empresarios, dependen de Google para el tráfico y ningún motor de búsqueda alternativo sirve como sustituto”*.

El Departamento de Justicia detalló que los acuerdos de Google con Apple, operadores de telefonía móvil y otros fabricantes de teléfonos móviles permiten que su motor de búsqueda sea la opción predeterminada para los usuarios, situación que decanta en que alrededor del 80% de las búsquedas online se efectúen a través del mayor motor de búsqueda del planeta. En tal sentido, la Justicia acusó a Google de cerrar acuerdos con socios gigantes y, a través de ellos, limitar la competencia a través de contratos y acuerdos comerciales de exclusividad.

En Europa, Google y Facebook ya venían enfrentando casos. En 2017, la Comisión Europea aplicó a Google una multa de 2.4 mil millones de euros por favorecimiento de su propio servicio de ventas (Google Shopping) en su comparador de precios. Es la mayor multa aplicada por la Unión Europea por prácticas anti-competencia y la primera vez que la Comisión Europea sanciona un comportamiento relacionado a búsquedas por Internet.¹⁰³

¹⁰³http://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/27/economia/1498554639_549183.html?id_externo_rsoc=FB_BR_CM

En el mismo año, Facebook fue multado en Europa en 122 millones de euros porque declaró -en el momento de la compra de Whatsapp-, que no podía asociar automáticamente las cuentas de los usuarios en su plataforma de red social y del servicio de mensajes electrónicos, lo que después adoptó como práctica.¹⁰⁴

Según el periódico Washington Post¹⁰⁵, los investigadores estatales y federales de los Estados Unidos planeaban presentar cargos antimonopolio contra Facebook en 2020. La Comisión Federal de Comercio se reunió en privado para discutir la investigación y planea presentar cargos en las próximas semanas, dijeron las fuentes.

Otra investigación, dirigida por la Fiscal General de Nueva York, Letitia James, a la que se unieron otros 46 fiscales generales estatales en 2020, ha puesto bajo la lupa a Facebook sobre reclamos antimonopolio, en particular los referidos a la estrategia de la compañía de comprar potenciales competidores solo para despejar el camino de sus negocios.

a. Propuesta de separación estructural

En octubre de 2020, también el Subcomité Anti-Monopolio del Comité Judicial de la Cámara de Representantes de Estados Unidos presentó su informe de recomendaciones sobre competencia en los mercados digitales a partir del análisis del comportamiento de Facebook, Google, Amazon y Apple.¹⁰⁶

Allí se recomienda promover la competencia en la economía digital a través de la separación estructural y la prohibición para plataformas dominantes de operar en líneas de negocios adyacentes, así como prohibirles futuras fusiones y adquisiciones. Asimismo, propone establecer criterios de no discriminación para productos y servicios similares, exigirles interoperabilidad y portabilidad de datos; así como promover puertos seguros para editores con la finalidad de garantizar la libertad de prensa.

El documento de la Cámara de Representantes también recomienda fortalecer leyes antimonopolio y reactivar su aplicación a través de una sólida supervisión del Congreso y el fortalecimiento de las agencias federales para que puedan aplicar sanciones civiles y otras medidas frente a prácticas de competencia desleal.

¹⁰⁴ <https://www.theguardian.com/business/2017/may/18/facebook-fined-eu-whatsapp-european-commission>, <https://techcrunch.com/2017/05/18/facebook-fined-122m-in-europe-over-misleading-whatsapp-filing/>

¹⁰⁵ <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/10/23/facebook-ftc-states-lawsuit/>

¹⁰⁶ <https://www.observacom.org/informe-del-congreso-de-eeuu-recomienda-separacion-estructural-de-los-gigantes-tecnologicos/>

En este sentido, el informe enfatiza en que la Comisión Federal de Comercio se involucre en la recolección regular de datos sobre concentración, el mejoramiento de la transparencia pública y los mecanismos de rendición de cuentas de las agencias, entre otros aspectos.

El informe es resultado de un largo proceso de investigación iniciado en 2019, como iniciativa bipartidista en el Congreso. La investigación buscaba determinar si las firmas dominantes realizan prácticas anticompetitivas y evaluar si la normativa antimonopolio existente era suficiente para abordarlo.

El proceso incluyó siete audiencias públicas, entre las cuales participaron los CEO de Facebook, Google, Amazon y Apple, quienes negaron detentar posición monopólica y ejercer prácticas anticompetitivas.

Respecto a Facebook, el informe indica que la empresa detenta poder de monopolio en el mercado de redes sociales a través de una serie de prácticas que incluyeron la adquisición de empresas competidoras. Eso, junto a la dinámica de efectos de red y el uso privilegiado de datos de los usuarios permitió a la compañía generar altas barreras de entrada para potenciales entrantes.

En relación a Google, el informe del Comité Judicial sostiene que la empresa detenta una posición de monopolio en el mercado de búsquedas y publicidad. *“Su posición de dominio está protegida por altas barreras de entrada, que incluyen sus datos por click y consulta y las amplias posiciones predeterminadas que Google ha obtenido en la mayoría de los dispositivos y navegadores del mundo”*, indica.

b. Efectos de la concentración

El efecto de la concentración para los usuarios merece un análisis especial. En muchos casos, como los motores de búsqueda o las redes sociales, el costo de producción de contenido en uno de los lados está distribuido entre los usuarios, que se dejan indexar o hacen posts por interés propio de ser encontrado o ser leído. Esto hace posible el fortalecimiento del servicio gratuito de Google y Facebook, por ejemplo.

Los bancos de datos, por mantener las informaciones de usuarios cerradas y sin interoperabilidad, sufren efecto de red, haciendo que el usuario tenga incentivo a elegir las redes más grandes y los anunciantes tengan más valor agregado al invertir en la publicidad ofrecida por las grandes plataformas con bases más complejas. Estas características hacen que se genere una economía de escala con gran tendencia a la concentración horizontal de las empresas proveedoras de servicios y aplicaciones que operan en mercados de dos lados.

Así, la posesión de una base de datos robusta se tornó una barrera de entrada para que las nuevas empresas compitan económicamente con las establecidas en igualdad de condiciones. Además de la concentración horizontal, las diferencias de ganancias económicas en las distintas capas y las ventajas que pueden ser obtenidas al combinar actividades económicas en distintos eslabones generan un estímulo a integración vertical.

El efecto de la concentración es que los distintos servicios ofrecidos por las corporaciones intermediarias (como motores de búsqueda, redes sociales, mensajerías, etc.) pasan a ser ofrecidos a los usuarios con solamente una determinada política de términos y servicios, una política de algoritmos, una política de relación con los anunciantes. Guste o no de sus efectos sobre su libertad de expresión, sobre el acceso a información plural y diversa, el usuario no tendrá cómo elegir otra opción.

La concentración, en este sentido, se transforma en un agravante para los riesgos que cualquier intermediario presenta al ejercicio de la libertad de expresión. El desafío crece por la necesidad de actualizar los parámetros de interpretación e intervención sobre esta concentración.

Al discutir la nueva propuesta de la Unidad de Mercado Digital, la Autoridad de Competencia y Mercados del Reino Unido apunta que la ausencia de competencia en aquellos mercados lleva a daños a consumidores y empresas por medio de¹⁰⁷:

- *Innovación reducida. El informe sostiene que la falta de presión competitiva sobre Google y Facebook da como resultado una menor innovación e inhibe el desarrollo de nuevos servicios valiosos para los consumidores.*
- *Precios más altos de bienes y servicios. El informe proporciona evidencia de que las empresas se enfrentan a precios más altos en las plataformas dominantes (que se transmiten a los consumidores). El análisis de CMA muestra que, en el Reino Unido, tanto Google como Facebook están obteniendo ganancias consistentemente muy por encima de lo que se requiere para recompensar a los inversores con un rendimiento justo. Google obtuvo £ 1.7 mil millones más de ganancias en 2018 que el nivel de ganancias de referencia. Para Facebook, la cifra comparable para 2018 fue de 650 millones de libras.*
- *Calidad reducida. Está aumentando la cantidad de anuncios a los que están expuestos los consumidores en las plataformas digitales. Los anuncios vistos por hora en Facebook aumentaron de 40-50 en 2016 a 50-60 en 2019. En 2016, Google aumentó el número máximo de anuncios mostrados después de*

¹⁰⁷<https://www.gov.uk/government/news/new-competition-regime-for-tech-giants-to-give-consumers-more-choice-and-control-over-their-data-and-ensure-businesses-are-fairly-treated>

una consulta de búsqueda y los movió al centro de la página sobre los resultados orgánicos.

- *Falta de control del consumidor. El informe sostiene que los consumidores tendrían más control sobre la recopilación y el uso de sus datos si hubiera más competencia en los mercados de publicidad digital. La CMA destaca que los mercados de búsqueda y redes sociales se caracterizan por términos de "lo tomas o lo dejas" que significan que los consumidores tienen que compartir sus datos con plataformas para utilizar los servicios. En un mercado competitivo, uno esperaría que los servicios compitieran para ofrecer mejores condiciones a los consumidores que prefieren no compartir sus datos.*
- *Daño social más amplio. La CMA también presentó evidencia de daños más amplios debido a la competencia débil, como el impacto negativo en la calidad del periodismo, en línea con los hallazgos de Cairncross Review.*

8. PAPEL DEL ESTADO Y TENSIONES SOBRE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

Por más de un siglo, las democracias occidentales se han inclinado a la tarea de garantizar el pluralismo y diversidad en sus ambientes de comunicación. La premisa que siempre ha guiado estos esfuerzos es que la libertad de expresión y el acceso a la información diversa, plural y fiable son pilares de la democracia.

El establecimiento de reglas públicas fue comprendido como necesario porque el mercado, por sus propios medios, no garantiza pluralismo y diversidad. Esta premisa guió la adopción de diversos sistemas de medios de comunicación públicos o de mecanismos de regulación sectorial, que han sido parte del desarrollo de países de la América del Norte, Europa y América Latina.

El surgimiento de las operaciones comerciales de Internet en 1994 inauguró un nuevo ambiente de intercambio de información y comunicación, y de acceso a bienes y servicios culturales. Por años, el desarrollo de sitios web, blogs y ambientes de deliberación pública ampliaron y descentralizaron las fuentes de información y los espacios de expresión de los ciudadanos.

Sin embargo, la discusión sobre la gobernanza democrática estuvo concentrada, en las primeras décadas de funcionamiento de la web, en los aspectos técnicos y en la capa lógica. El crecimiento de las redes y la concentración de la circulación de información en pocas plataformas han traído la necesidad de actualizar el debate sobre la comunicación democrática.

El avance en la discusión sobre papel del Estados y sobre gobernanza democrática de los servicios y aplicaciones de intercambio de información en Internet (y los

puntos de tensión en el debate sobre su regulación) pasa por la comprensión de los aspectos que mencionamos antes: su rol como espacio público, sobre los efectos de la concentración y el impacto de la acción de las plataformas sobre libertad de expresión.

En los últimos años creció la percepción de que el poder de estos gigantes tecnológicos en los nuevos espacios públicos en los que se ha convertido las redes sociales, exige que las sociedades democráticas sean capaces de establecer limitaciones para garantizar la efectividad de los derechos y libertades reconocidos internacionalmente a los usuarios de sus plataformas, así como el predominio del interés general y público en Internet.

La humanidad no ha tenido nunca tal dependencia de unas pocas empresas privadas para el ejercicio de derechos fundamentales. Y nunca las empresas privadas tuvieron la capacidad de decidir -a nivel global- de qué se habla y de qué no, qué es falso y qué es verdadero.

La Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Michelle Bachelet, instó a los Estados a adoptar una *“combinación inteligente de medidas para regular las nuevas tecnologías”*. Durante una visita a Silicon Valley, Bachelet aseguró que *“no podemos esperar que los gigantes tecnológicos se auto-regulen de forma efectiva, tampoco creo que queramos que lo hagan”*. *“Dejar que las empresas desarrollen sus propias reglas y se auto-regulen significa darles mucho poder e inevitablemente llevará a la fragmentación de abordajes en una industria que precisa regulación”*, explicó la Alta Comisionada de DDHH de la ONU¹⁰⁸.

Desde 2017, fueron implementadas políticas de regulación, co-regulación y autorregulación con impacto en la moderación de contenidos. Alemania aprobó el NetzDG, que impone obligaciones de moderación de contenido a las plataformas. La ley fue criticada por organizaciones como Reporteros Sin Fronteras por crear un efecto de enfriamiento sobre la libertad de expresión, pero evaluaciones académicas posteriores muestran que no hubo *‘overblocking’*.¹⁰⁹

En 2018, La Comisión Europea logró un acuerdo con Google, Twitter y Facebook para introducir cambios en sus términos y condiciones de funcionamiento para adecuarse a la normativa europea, en un hecho sin antecedentes y que significa un primer paso para la regulación de las plataformas de intermediarios para la protección de sus

¹⁰⁸<https://www.observacom.org/michelle-bachelet-onu-insto-a-los-estados-a-regular-a-las-plataformas-de-internet-con-un-mix-inteligente-de-medidas/>

¹⁰⁹https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/090920_Juristisches_Gutachten_Netz.pdf?__blob=publicationFile&v=3

usuarios. Los acuerdos incluyen asuntos de jurisdicción aplicable, derechos de los consumidores, comunicaciones comerciales, entre otros.¹¹⁰

Singapur aprobó una ley de *fake news* que permite al gobierno decidir sobre lo que es falso o verdadero. Europa aprobó un Código de Práctica sobre Desinformación con adhesión voluntarias de las empresas. Facebook creó su *Oversight Board*, para funcionar como última instancia de decisión sobre contenidos y proponer cambios en sus políticas.

Nuevas iniciativas están en debate, por iniciativa de la sociedad civil y de gobiernos. La mayoría de las iniciativas de la sociedad civil reclaman estándares que deben seguir las empresas en sus procesos de autorregulación. Este es el caso de los Principios de Manila, los Principios de Santa Clara y el documento sobre contenidos lanzado por Internet & Jurisdiction Project. En agosto de 2019, Artículo 19 lanzó una consulta pública sobre su propuesta del Social Media Council. En octubre de 2020, OBSERVACOM y otras nueve organizaciones latinoamericanas publicaron un documento con propuestas de co-regulación y regulación pública para garantizar libertad de expresión en la red.¹¹¹

Por parte de los gobiernos, dos propuestas importantes fueron presentadas en 2020. En octubre, el Departamento de Justicia del gobierno de los Estados Unidos presentó una propuesta para cambiar la Sección 230 del Communications Decency Act y alterar el régimen de responsabilidad de los intermediarios, una propuesta de cambio marcada por la reacción de Trump ante la remoción de contenidos publicados por él en Twitter sobre la pandemia.

El Reino Unido, a su vez, ha anunciado en noviembre de 2020 la creación de una Unidad de Mercados Digitales, dedicada a introducir y hacer cumplir un nuevo código que regule el comportamiento de las plataformas que actualmente dominan el mercado, como Google y Facebook. El gobierno habla de crear un ‘nuevo régimen de competencia para los gigantes tecnológicos para brindar a los consumidores más opciones y control sobre sus datos, y garantizar que las empresas reciban un trato justo’.¹¹² El Reino Unido también debe lanzar en 2021 el proyecto de ley con base en el White Paper on Online Harms, que define un ‘deber de cuidado’ de las plataformas con sus usuarios, especialmente contra discurso de odio y desinformación y para protección del público infantil.

¹¹⁰<https://www.observacom.org/gigantes-tecnologicos-deberan-adecuar-terminos-y-condiciones-para-ajustarse-a-la-legislacion-europea-de-proteccion-de-derechos-de-usuarios/>

¹¹¹ www.observacom.org

¹¹²<https://www.gov.uk/government/news/new-competition-regime-for-tech-giants-to-give-consumers-more-choice-and-control-over-their-data-and-ensure-businesses-are-fairly-treated>

En Europa, el Digital Services Act, cuya consulta pública fue lanzada en 2020, propone una revisión de la directiva de e-commerce y la definición de regulación ex-ante de plataformas digitales con papel de ‘gatekeeper’. La iniciativa tiene por objetivo combatir la difusión del discurso de odio y daños asociados para la sociedad, el discurso público y la democracia, e impedir la dominancia de las plataformas ‘gatekeeper’ en ciertos mercados.¹¹³

En el marco de las discusiones del proyecto de Directiva de Servicios Digitales (DSA, por sus siglas en inglés) de la Comisión Europea, la Comisaria de la Competencia Margrethe Vestager, dijo en distintas intervenciones públicas que está trabajando en una iniciativa que apuntará a generar mayor confianza y transparencia sobre cómo funcionan los algoritmos de las plataformas de Internet, así como abordará problemas de competencia en mercados digitales generando reglas armonizadas para investigar sus prácticas. Indicó que la separación de las grandes compañías (como Google y Facebook) no es una opción que esté evaluando, aunque es posible usarlo en un caso extremo.¹¹⁴

En Australia, la Comisión del Consumidor y de Competencia (ACCC, por sus siglas en inglés) presentó en 2019 su informe final sobre regulación de plataformas digitales con 23 recomendaciones para la regulación de plataformas digitales. Se incluyen medidas de promoción de competencia, acciones vinculadas al negocio de los medios y al consumo de noticias, fortalecimiento del consumidor, protección de la privacidad y creación de una agencia especializada para controlar el accionar de las plataformas, entre otras.

Las críticas por la acción abusiva de las plataformas en la moderación de contenidos o por su inacción vienen de actores diferentes, pero convergen en la necesidad de cambio de la realidad actual.

Amnistía Internacional publicó un informe en noviembre de 2019 en que trata a Google y Facebook como gigantes de la vigilancia, y defiende que su modelo de negocio representa una amenaza para la privacidad, la libertad de expresión y otros derechos humanos. La organización recomienda la necesidad de una *“transformación radical del modo en que las grandes empresas tecnológicas desarrollan sus actividades a fin de dar paso a una Internet basada en los derechos humanos”*. A su vez, recomienda a los gobiernos la adopción de una *“regulación efectiva de las grandes empresas tecnológicas en consonancia con el derecho de los derechos humanos”*.¹¹⁵

¹¹³ <https://www.digitalsme.eu/the-digital-services-act-and-the-role-of-social-media-platforms/>

¹¹⁴ <https://www.observacom.org/avanza-propuesta-en-la-union-europea-para-que-los-algoritmos-de-recomendacion-de-contenidos-sea-transparente/>

¹¹⁵ <https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/recordmedia/1@000031821/object/41673/raw>

La Relatora Especial en Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación racial, Xenofobia e Intolerancia de Naciones Unidas, Tendayi Achiume, elaboró un informe sobre discriminación racial y tecnologías digitales emergentes, en que afirma que *“desde una perspectiva de derechos humanos, confiar en que las compañías se auto-regulen es un error y una abdicación de la responsabilidad del Estado”*.

Gran parte de las reacciones de los Poderes Ejecutivos y Legislativos está directamente relacionada a contextos políticos específicos, lo que aumenta el riesgo de que los procesos de cambio sean contaminados por intereses político-partidarios. El desafío es asegurar entornos regulatorios adecuados para proteger los derechos humanos ante las acciones de los gigantes tecnológicos, con el único fin de garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión e información y una Internet libre y abierta.

En suma, en momentos donde está en retroceso la idea de que sólo la autorregulación corporativa asegurará una gobernanza democrática de Internet, el mundo enfrenta intentos de regulación estatal que también implican retrocesos en los derechos que se pretenden proteger. En este escenario, la pregunta acerca de qué regulación pública es estrictamente necesaria, equilibrada y democrática debe ocupar el centro de los debates.

El desafío evidente es cómo hacerlo garantizando los derechos fundamentales de sus usuarios (y poniéndoles límites a esas corporaciones para lograrlo), sin abrir espacio para que gobiernos autoritarios establezcan mecanismos de control de la información, vigilancia y persecución de voces críticas en esas mismas redes sociales. Más aún, sin convertir a estas compañías en “policías privadas” de Internet para cumplir con ese rol.

II. PERCEPCIÓN DEL PROBLEMA EN URUGUAY

Si bien en Uruguay no han ocurrido fenómenos que ubiquen estos asuntos prioritariamente en la conversación pública, sí despierta el interés y preocupación de distintos referentes entre los sectores académico, público, empresarial, social y periodístico.

A partir de un conversatorio realizado en 2020 por OBSERVACOM, constatamos que el diagnóstico precedente es compartido en general por todas las partes. Existe un consenso general en torno al problema vinculado con la moderación privada de contenidos y cómo ésta afecta la libertad de expresión de las personas usuarias de internet. Asimismo, se entiende que pueden establecerse las bases para el diseño de una hoja de ruta que permita avanzar en la construcción de una agenda específica de alcance nacional, con impacto regional.

A partir de las intervenciones e intercambios entre los participantes se identifican las siguientes preocupaciones. A continuación se reflejan las preocupaciones individuales de los participantes:

- Tanto la remoción de contenidos, como los bloqueos y censura en internet son un grave **problema para la democracia** dado el impacto que tienen estas acciones en la libertad de expresión de las personas usuarias.
- No es claro el **rol de las plataformas**; es difícil definir si son plataformas o medios de comunicación.
- Es clave definir la **circunscripción del problema**, ya que no sólo se da en el ámbito de la comunicación, sino también en distintas áreas y dimensiones de la sociedad.
- Se entiende que el problema planteado es **universal** y por ende, puede ser complejo poder generar cambios solo desde Uruguay. Sin embargo los ámbitos de gobernanza regionales están debilitados, lo cual complejiza encontrar espacios efectivos de incidencia.
- Es importante trabajar en la **responsabilidad de los intermediarios**, el *copyright* y cómo éste se regula. Es fundamental contemplar a las pequeñas plataformas (ej. un pequeño repositorio de nivel nacional) cuando se realizan propuestas de regulación, para que una posible regulación no impida la creación de procesos nacionales válidos.

- No sólo debe enfocarse en la responsabilidad de los intermediarios, sino también en la **responsabilidad de los Estados** en los que las grandes plataformas monopólicas tienen sus sedes que son monopólicas.
- Se ha identificado un **aumento del secretismo** sobre las acciones y decisiones que toman las plataformas en cuanto a la remoción de contenidos, lo que implica que no se da una explicación sobre sus razones.
- La **censura en el caso de Facebook** es grave dado que impone una moral propia en la que no se identifican criterios claros.
- Hay un alto nivel de **desconocimiento por parte de los usuarios** sobre cómo y por qué moderan las plataformas los contenidos en las redes sociales. La sociedad civil organizada que no trabaja temas de Internet también tiene un gran desconocimiento sobre estas acciones de las plataformas y pueden ser afectadas por la moderación de contenidos.
- También hay un gran **desconocimiento en los tomadores de decisión** y debe haber un mea culpa desde las instituciones que forman a esos tomadores de decisión.
- Hay una **subrepresentación de la censura privada hacia los periodistas** en Internet y más aún en un contexto de crisis de los medios.
- Hay un **aumento de las amenazas a periodistas** (mucho mayor hacia mujeres periodistas) y también se identifica una debilidad desde los periodistas al momento de reaccionar ante estas situaciones de amenazas.
- Se percibe un bajo número (casi nulo) de denuncias de moderación de contenidos por parte de las personas usuarias. Hay una **tendencia a naturalizar** esta acción de las plataformas.
- Es necesario avanzar en una discusión en torno al **derecho al olvido**. A nivel nacional hay interés político partidario de avanzar en ello.
- Es problemático el **modelo de negocio de las plataformas**, cómo éstas funcionan y la falta de rendición de cuentas que hay en ello.
- No debe ubicarse el problema en el periodismo (en relación a las fake news, desinformación, posverdad, infodemia, etc.). Debe ubicarse el problema en general y se debe tener un **foco específico con los actores políticos**.
- Visto desde la comunicación y el periodismo, en Uruguay aún se sigue dependiendo de la publicidad y las plataformas presentan otro tipo de canal de comunicación, en el cual hay estrategias de supervivencia que generan **tensiones con la libertad de expresión**.

- En Uruguay no se percibe el **rol de mediación** que ejercen las plataformas y las personas no son conscientes del alcance de la moderación y su impacto.
- Este es un **problema que no radica solo en los medios**, sino en las competencias básicas, las desigualdades educativas y la exclusión formal.
- Hay **carencia de evidencia empírica** sobre el vínculo de las personas con Internet, para poder evaluar el grado de afectación que tiene la manipulación de las plataformas en las personas. Hay carencia de investigación académica en esta temática.
- En el marco de la discusión sobre el **Tratado de Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas** se están estableciendo más obligaciones para los Estados que para las empresas y eso va a dificultar la regulación.
- En Uruguay ya existe regulación sobre varias de estas acciones, pero al querer acceder a la apelación ante la moderación de contenidos, se debe aceptar las reglas extranjeras para realizar el reclamo y eso complejiza el **acceso a la Justicia**.

En síntesis, se identifican tres aspectos de consenso que aúnan esta serie de percepciones sobre el problema:

1. Es necesario avanzar en propuestas de **capacitación, alfabetización y educación** de las personas usuarias sobre cómo se gobierna Internet y cómo funciona en relación a la moderación de contenidos y cuál es el impacto de estas reglas privadas en su libertad de expresión y una Internet libre y abierta. En particular, es fundamental trabajar y educar en esta temática a periodistas, tomadores de decisión, políticos y docentes, entre otros, dado que se identifica un gran desconocimiento por parte de estos actores.
2. Se deben **generar ámbitos de denuncia** que permitan visibilizar la práctica de la moderación privada de contenidos en Internet por parte de las plataformas y poder garantizar el derecho a la defensa de las personas usuarias de las redes sociales ante situaciones que vulneran su derecho a la libertad de expresión y a la información.
3. La **necesidad de trascender lo nacional** y de generar alianzas regionales de trabajo con el objetivo de poder tener una incidencia efectiva en esta agenda. Si bien Uruguay es un país en el cual se pueden lanzar iniciativas y generar deliberaciones públicas sobre la gobernanza democrática en Internet, el impacto del trabajo a nivel nacional será limitado si no se visualiza un escenario más amplio. Es por este motivo que sería oportuno avanzar en una estrategia.

III. PROPUESTAS HACIA UNA HOJA DE RUTA COMÚN

A partir de un diálogo y debate informado sobre el impacto de las grandes plataformas de Internet en el acceso a la información, la deliberación pública en redes sociales y la representación inclusiva y diversa de todos los sectores sociales, desde OBSERVACOM -en alianza con diversos socios- se busca avanzar en la elaboración de recomendaciones para la posible adecuación del marco normativo nacional.

A continuación se sistematizan las principales consideraciones y propuestas que surgen de la consulta y diálogo con referentes de los sectores académicos, público, empresarial, periodístico y social.

Estos resultados nacen de una metodología de intercambio elaborada e implementada por OBSERVACOM, gracias al apoyo de PNUD Uruguay, durante el primer semestre de 2021. En particular, se realizó una consulta en línea a 40 referentes¹¹⁶, se realizó la presentación nacional¹¹⁷ del documento de *Estándares para una regulación democrática de las grandes plataformas que garantice la libertad de expresión en línea y una Internet libre y abierta*¹¹⁸, y se organizó una jornada de diálogo virtual¹¹⁹ especializada para mayor profundización sobre las temáticas seleccionadas.

El presente capítulo se estructura en base a los tres ejes temáticos que mejor sintetizan los resultados obtenidos:

1. Responsabilidad de los intermediarios
2. Garantías procesales para las y los usuarios
3. Transparencia y rendición de cuentas.

¹¹⁶ Entre el 27 de mayo y el 20 de junio de 2021, desde OBSERVACOM se remitió un formulario online dirigido a 68 referentes nacionales en comunicación, derechos humanos e Internet. En todos los casos se procuró guardar equilibrio entre los sectores vinculados a la temática, a saber: academia, Estado, empresas, sociedad civil y periodismo, así como a las distintas corrientes de opinión y sectores políticos en el país. En la consulta se invitó a marcar el nivel de acuerdo con una serie de premisas referidas a tendencias globales, alcance y orientación necesaria para el marco regulatorio de Internet en Uruguay. Vale aclarar que estos resultados no tienen valor estadístico ni pretenden ser representativos, dado que se trató de un universo seleccionado y limitado. No obstante, otorgan interesantes pistas respecto a las temáticas donde parece haber mayores niveles de coincidencia y aquellos donde será necesario profundizar en conocimiento y deliberación.

¹¹⁷ [Estándares para una regulación democrática de las grandes plataformas de Internet.](#)

¹¹⁸ [Estándares para una regulación democrática de las grandes plataformas](#)

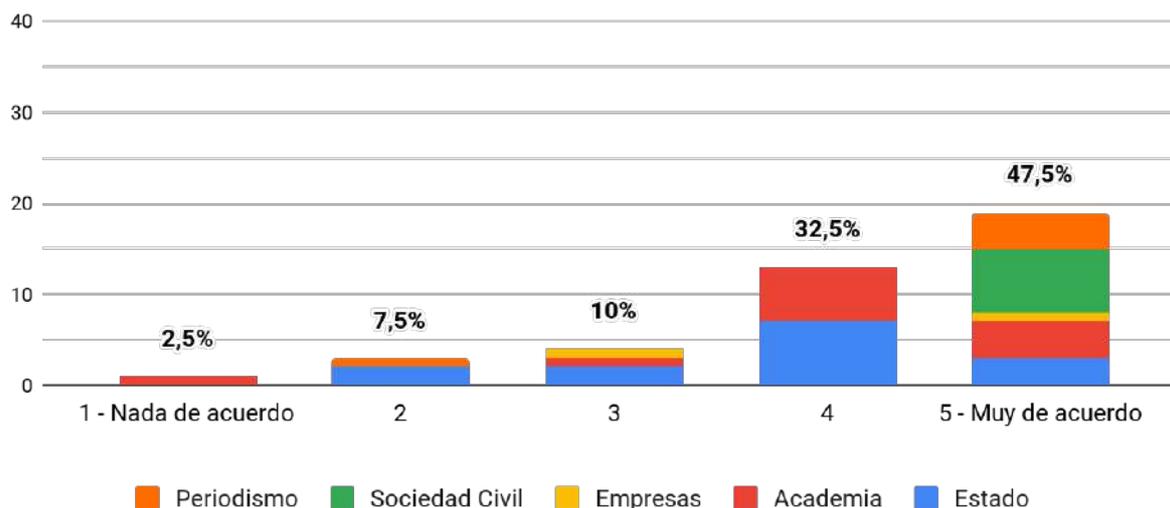
¹¹⁹ El 29 de julio de 2021 se realizó una jornada de diálogo especializada y por invitación dirigida a las y los referentes que completaron la consulta en línea antes reseñada.

1. RESPONSABILIDAD DE LOS INTERMEDIARIOS

En este primer bloque se abordan los aspectos vinculados al rol y responsabilidad de las grandes plataformas, con respecto por ejemplo a su responsabilidad legal sobre el contenido publicado de terceros, los márgenes a la hora de arbitrar la “legalidad” o “nocividad” del contenido, su rol en la vigilancia o monitoreo de contenidos ilegales y los impactos en la orientación de la política regulatoria.

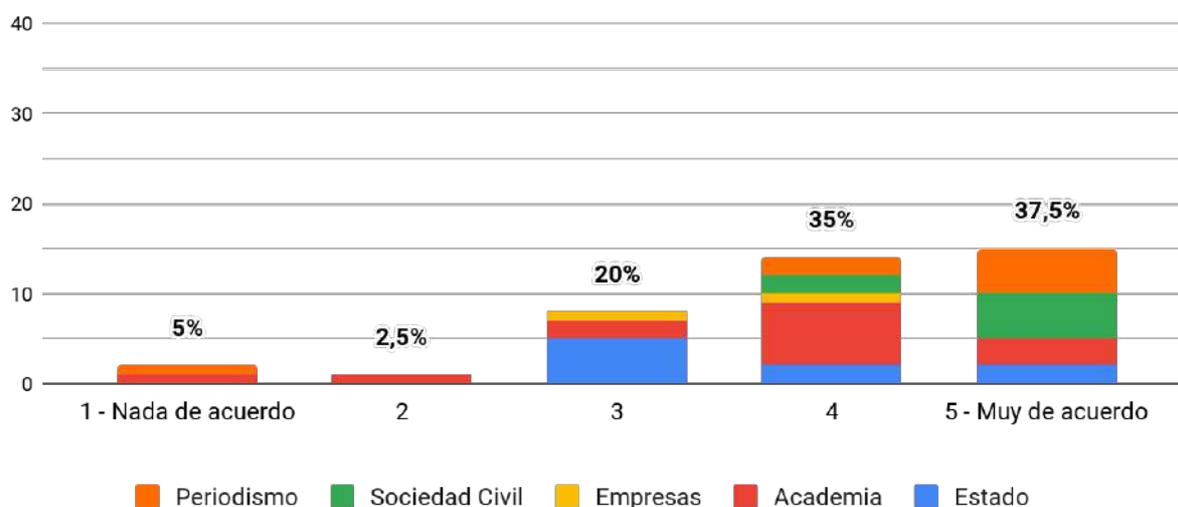
Según la consulta realizada a referentes, un 80% manifestaron niveles de acuerdo con la premisa de que las grandes plataformas deben ser consideradas espacios públicos.

Las principales redes sociales deben ser consideradas espacios públicos, más allá de la propiedad privada de las mismas.



Asimismo, como se desprende del siguiente cuadro, pese a que no existe unanimidad, hay más de un 70% de acuerdo con la percepción de que las grandes plataformas dejaron de ser solo mediadores para convertirse en “gatekeepers” de los contenidos de la conversación pública en internet.

Las grandes plataformas se han convertido en una especie de “gatekeepers” de la expresión y la deliberación pública en Internet.



Matías Jackson, consultor en derecho y tecnología, señaló la **complejidad de abordar integralmente** los asuntos de responsabilidad de los intermediarios. Reconoció, además, que en Uruguay hay poco desarrollo académico y consenso sobre estos temas.

Alertó que puede ser **contraproducente importar soluciones de Europa y Estados Unidos** dadas nuestras distintas realidades. Si se quiere que Uruguay se consolide con un determinado perfil tecnológico será necesario acompañarlo de un marco jurídico, social y académico en el mismo sentido, expresó.

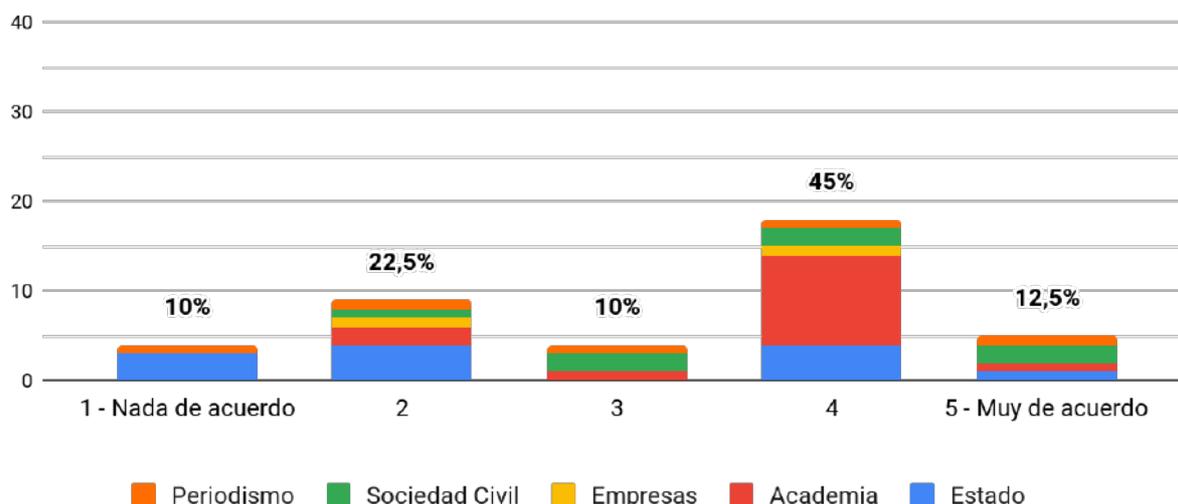
Mauro Ríos, director de Información para la Gestión y la Comunicación de la Administración Nacional de Educación Pública, apuntó al tema del procesamiento y tratamiento de las plataformas sobre los datos privados que usuarias y usuarios proporcionan voluntariamente. Según Ríos, las **organizaciones sociales desconocen cómo funciona la inteligencia artificial de las grandes plataformas**, porque ningún gobierno ni juzgado ha sido capaz de revelarlo. En el mismo sentido, denunció que si bien los dueños de las plataformas se comprometen a cumplir con requerimientos de transparencia, nunca cumplen.

Recordó que estos temas no son nuevos y que ya eran advertidos desde la década de los 90. También denunció que las distintas plataformas tienen a los mismos inversionistas detrás de sus decisiones comerciales. Pese a los enormes esfuerzos de las organizaciones sociales, aún no ha sido posible llegar al fondo de los asuntos y construir estrategias sólidas para enfrentarse a las plataformas, señaló.

Martina Casas, diputada suplente, compartió que junto a su colega Micaela Melgar comenzaron a estudiar la plataforma *OnlyFans* por sus contenidos sexuales explícitos entre adolescentes. Manifestó que les costó mucho identificar expertos nacionales en la temática y en particular de los derechos digitales de niñas, niños y jóvenes.¹²⁰ Respecto a la responsabilidad de los intermediarios, llamó la atención en que actualmente **todo recae sobre las y los usuarios**.

Sobre esta afirmación hay diversidad de miradas, y según la consulta realizada, no hay consensos respecto a la responsabilidad legal de las grandes plataformas sobre los contenidos generados por sus usuarias y usuarios.

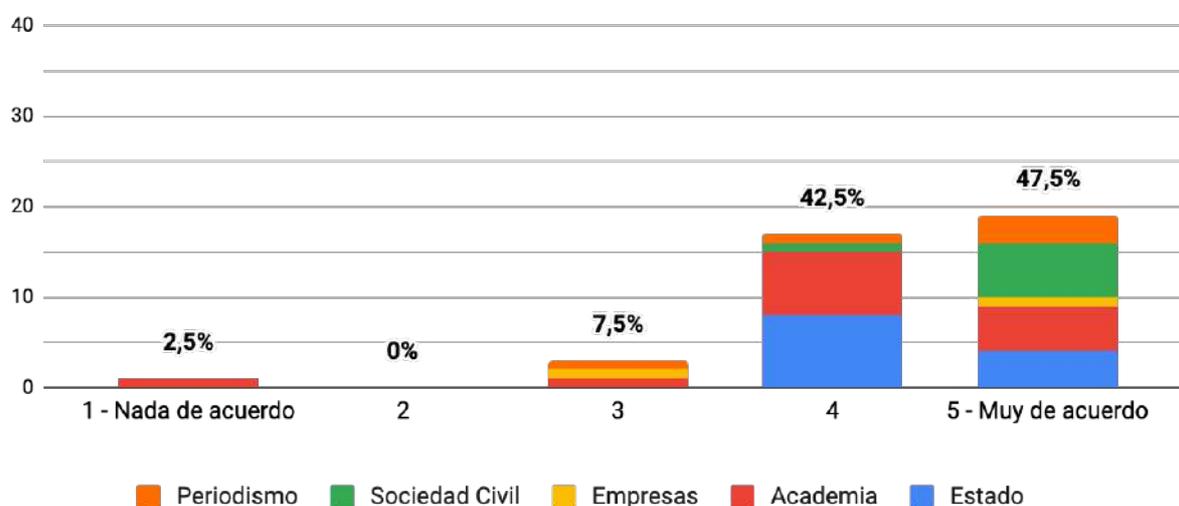
Las grandes plataformas no son responsables legales por contenidos generados por terceros, en tanto no intervengan modificando esos contenidos, ni se nieguen a ejecutar órdenes judiciales en el marco de las garantías del debido proceso legal.



Sin embargo, sí parece haber altos niveles de acuerdo (90%) respecto a la responsabilidad de las grandes plataformas sobre sus acciones de remoción de contenidos amparados en la protección a la libertad de expresión, tal como se concluye del siguiente gráfico.

¹²⁰ Matías Dodel recomendó la publicación [Kids Online Uruguay](#) (2019), realizada por Unicef, Plan Ceibal, la Universidad Católica, Agesic y UNESCO. Está previsto actualizarlo.

Las grandes plataformas de contenidos deberían ser consideradas responsables por acciones propias como la remoción de contenidos de interés público protegidos por el derecho a la libertad de expresión.



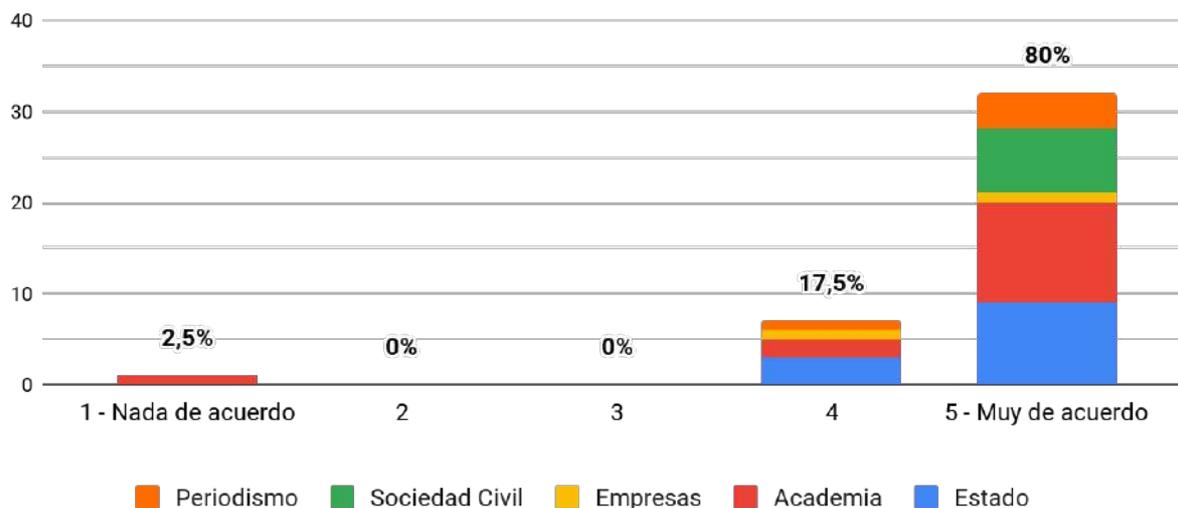
Matías Dodel, docente e investigador de la Universidad Católica de Uruguay, llamó a apoyarse en evidencia a la hora de analizar estos fenómenos. En su momento también hubo denuncias sobre los mecanismos de control de la televisión y la radio que con el tiempo fueron descartadas por estudios en la temática; los usuarios tienen más capacidad de agencia de lo que se cree, añadió. A su juicio no hay que demonizar internet, sino reconocer sus riesgos y beneficios. En este sentido, señaló que es necesario poner el énfasis en los usuarios y brindarles herramientas, entre las que mencionó **ciudadanía digital, educación en medios y media literacy**.

2. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En este apartado se abordan los estándares mínimos de transparencia que las grandes plataformas deberían cumplir, por ejemplo: términos de servicio, normas y criterios de moderación, entre otros. Así como también respecto a las exigencias de rendición de cuentas sobre las decisiones y políticas adoptadas.

Existe un alto consenso sobre la idea de que las grandes plataformas deben ampliar sus políticas de transparencia, en particular vinculado a sus criterios de gestión de contenidos. En el gráfico siguiente se observa que el 97,5% de los referentes consultados expresa su acuerdo con esta orientación.

Las grandes plataformas deben ser más transparentes, y explicitar los criterios que utilizan los algoritmos para el ordenamiento, priorización, reducción de alcance o direccionamiento, explicitando los efectos para el usuario.

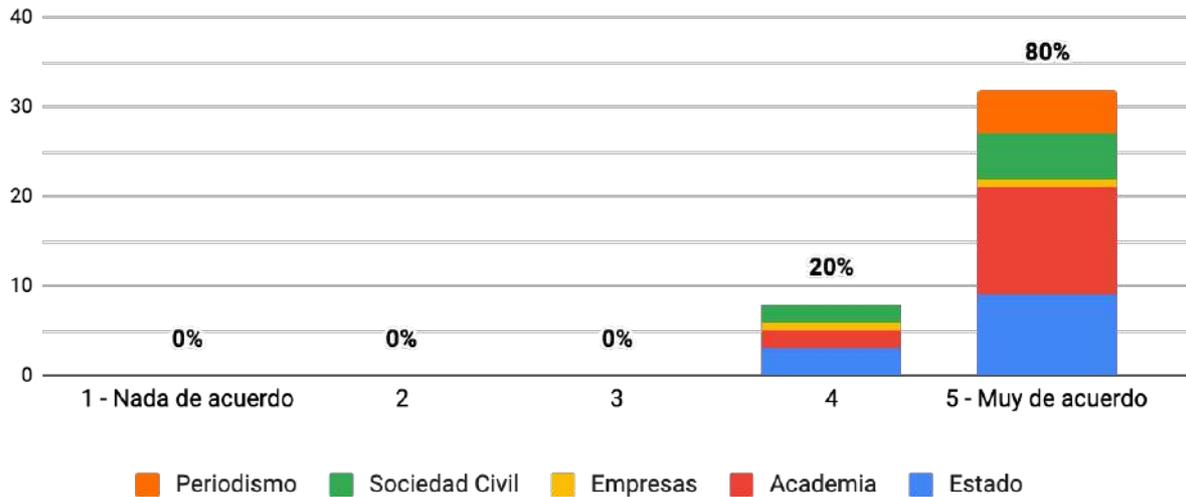


Edison Lanza, ex relator para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, subrayó que la transparencia y rendición de cuentas es uno de los principales asuntos relacionados al derecho a la libertad de expresión en la era digital. Tanto la responsabilidad de los intermediarios como la neutralidad de la red fueron principios rectores desde las fases iniciales del desarrollo de internet. Estos asuntos valen tanto para aplicaciones como para el debate y la protesta, con la recolección de firmas, y *wikis* como ejemplo de ello. Si bien se partió de la base de apuntar a la máxima democratización de internet, quizás en aquel momento no se previó su impacto en el sector comercial, expresó.

Con el tiempo, debido al reclamo de la sociedad civil y hasta como mecanismo de autodefensa, las plataformas comenzaron a desarrollar **reportes de transparencia centrados en las órdenes de bajar contenidos recibidas de parte los gobiernos y poderes judiciales**. Luego llegó una segunda ola de demandas a partir del fenómeno de la desinformación deliberada o *fake news*, manifestó Lanza.

En la consulta de OBSERVACOM, hubo un acuerdo unánime en la necesidad de exigir a las grandes plataformas la publicación de informes de transparencia sobre sus acciones de moderación y restricción de contenidos y la sistematización de los móviles en cada caso.

Las grandes plataformas de contenidos deben publicar informes de transparencia acerca de todas las restricciones de contenido adoptadas, incluyendo las realizadas ante peticiones gubernamentales, judiciales, privadas, así como a raíz de sus políticas de restricción de contenidos.

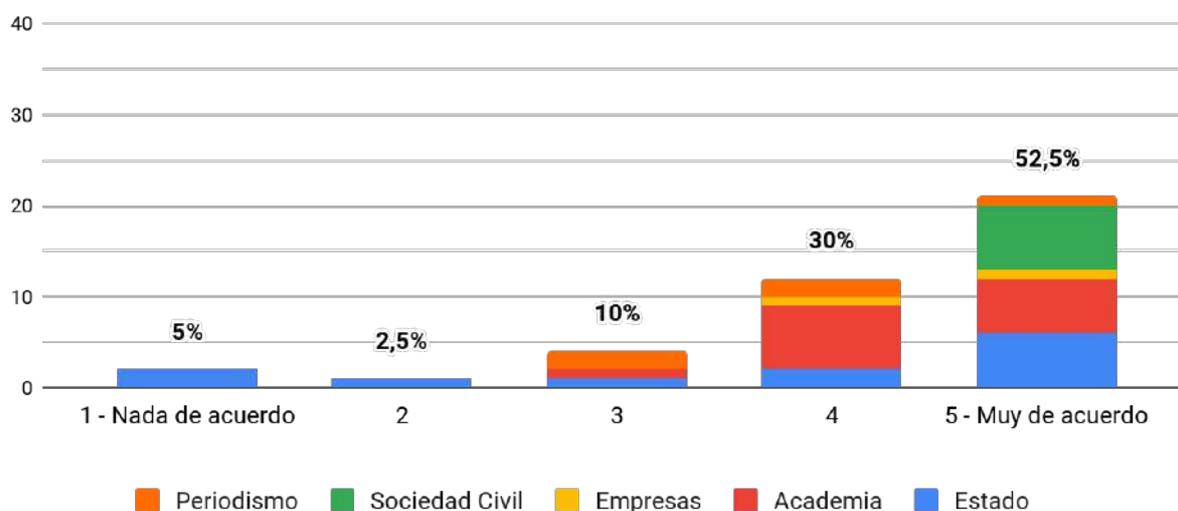


Según Lanza, hoy algunas organizaciones globales diseñan, miden y comparan indicadores de transparencia entre plataformas. También desde el derecho internacional se presta especial atención a estas temáticas a través de las relatorías de libertad de expresión, informes temáticos y en el marco de la guía de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos.

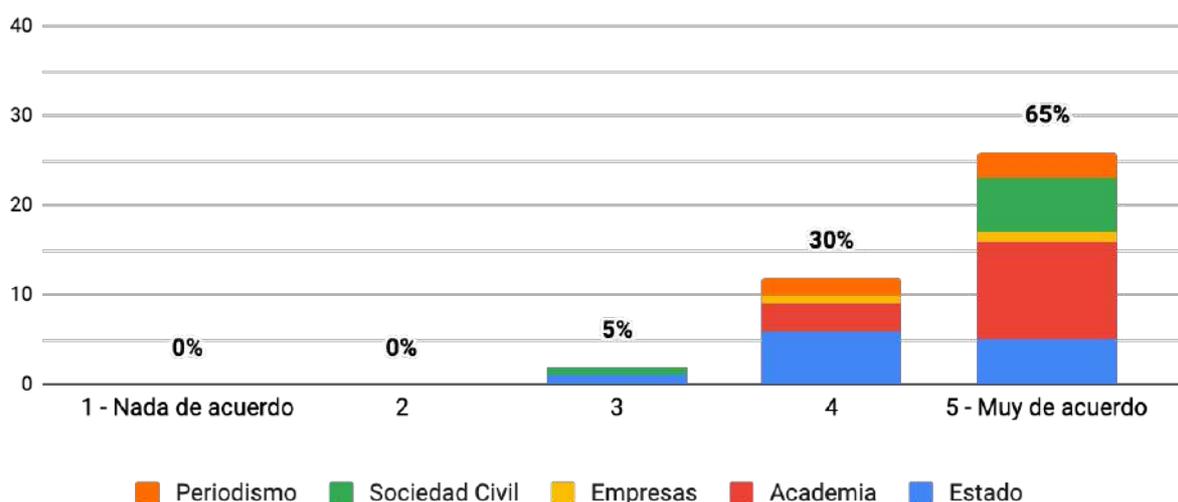
La mirada actual sobre transparencia incluye la posibilidad de incidencia por parte de usuarias y usuarios, la *accountability* o rendición de cuentas, el debido proceso, la apelación, así como la necesidad de respuestas efectivas desde las plataformas, no automatizadas y razonadas, dado su alto impacto en un derecho fundamental como es la libertad de expresión.

Otro aspecto se vincula a los efectos de la concentración de servicios de internet sobre los derechos como la diversidad cultural, democracia y libertad de expresión. En este caso, también hubo un alto nivel de acuerdo con esta premisa, lo que revitaliza la orientación de política en este sentido.

La concentración de los servicios de Internet en pocas empresas afecta negativamente la diversidad cultural, la democracia y la libertad de expresión en línea.



Las grandes plataformas deben proveer mecanismos de filtrado personalizados de manera clara, transparente, explícita, revocable, editable y bajo control del usuario, para que sean ellos quienes decidan qué contenidos quieren priorizar y cómo lo quieren hacer.



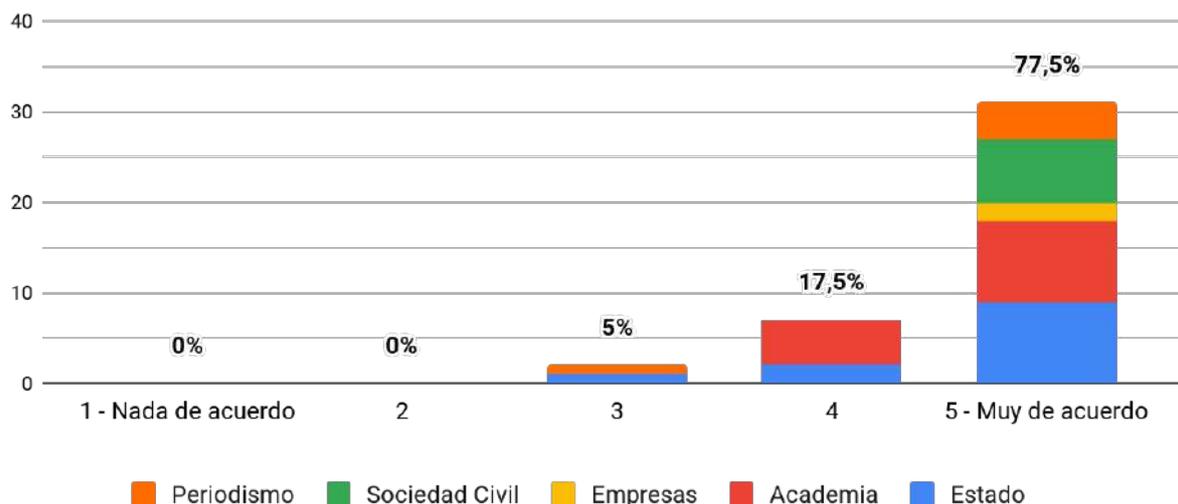
Por último, vale destacar un acuerdo casi unánime con la necesidad de que las plataformas ofrezcan a las y los usuarios mecanismos personalizables para el filtrado de su consumo de información de acuerdo a sus preferencias.

3. GARANTÍAS PROCESALES

En este último eje se abordaron los procedimientos garantistas en la moderación privada de contenido. Por ejemplo: debido proceso antes de remover una publicación, a ser notificado ante una decisión, a derecho a mecanismos de apelación ante decisiones injustas u otras.

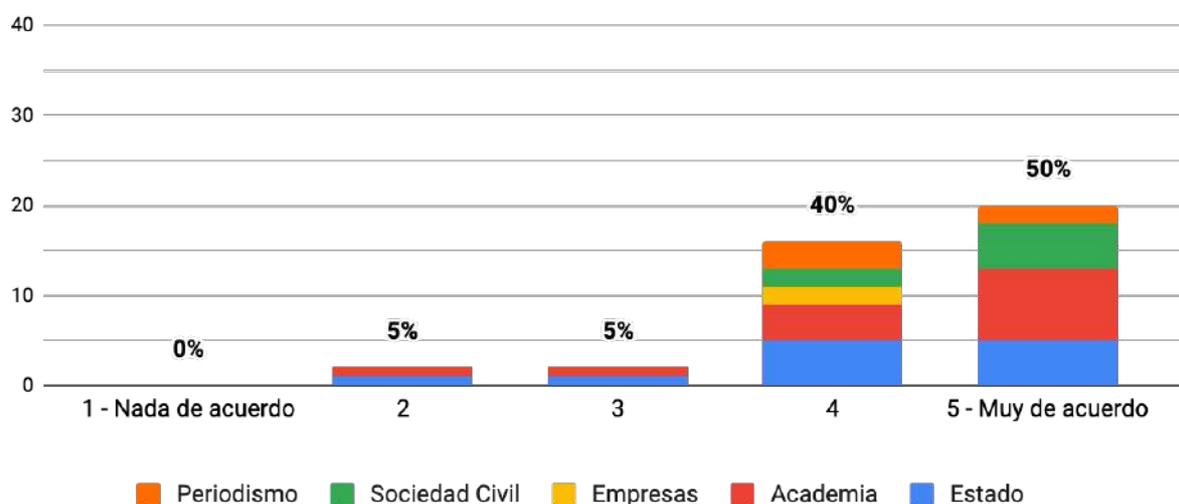
Se parte de la base de que las grandes plataformas están obligadas al cabal cumplimiento del marco de derechos humanos internacional. De los referentes consultados, un 95% se manifestó de acuerdo con esta premisa.

Las grandes plataformas de contenidos en Internet deben incorporar en sus términos de servicio y normas comunitarias los principios internacionales en materia de derechos humanos.



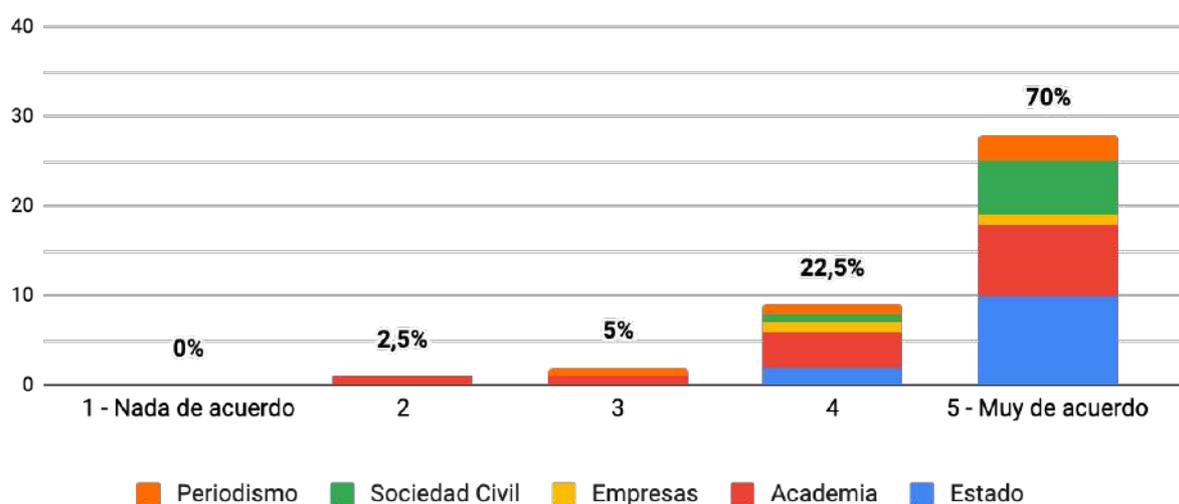
A su vez, también existe un muy alto nivel de acuerdo (90%) sobre la necesidad de complementar la autorregulación privada de las grandes plataformas con algún tipo de contralor público y democrático.

Las grandes plataformas deben poder desarrollar sus propios mecanismos de autorregulación pero se deben complementar con algún tipo de control democrático y público debido al poder que han alcanzado.



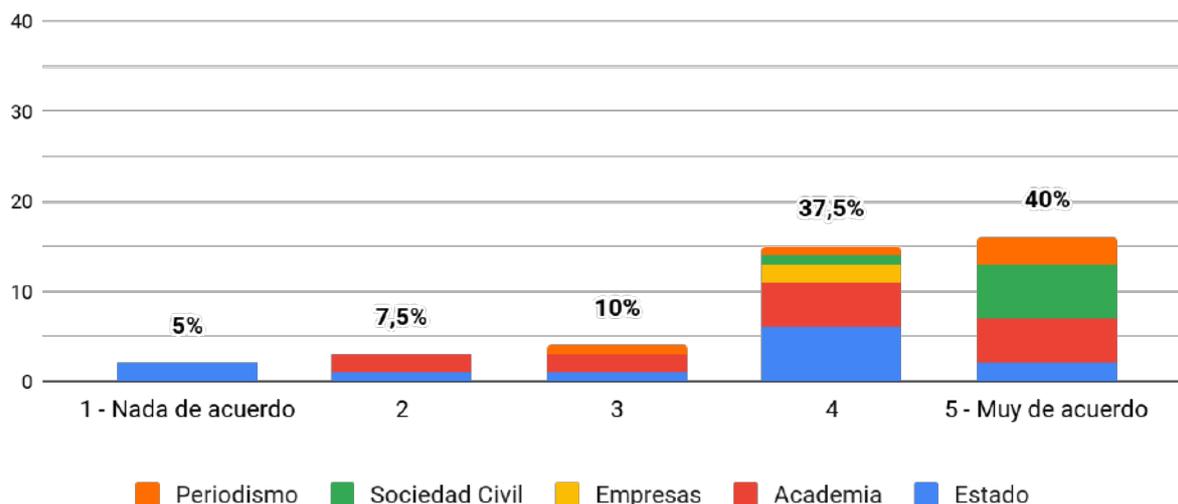
Respecto al rol del Estado en estas regulaciones, se nota un consenso generalizado (92,5% de acuerdo) en la idea de que no se puede prescindir de un rol activo del sector público en la garantía al ejercicio de los derechos humanos sustantivos.

Los Estados tienen la obligación de aprobar regulaciones (siempre que sean democráticas) para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, también en Internet.



No obstante, también se advierte (77,5% de acuerdo) que tanto los mecanismos de control privado como las intromisiones gubernamentales están en ascenso y eso ineludiblemente se traduce en una amenaza a la libertad de expresión.

El creciente número de mecanismos de control de contenidos en Internet (muchos automatizados) adoptados por las empresas u obligados por los Estados se traduce en mayores riesgos para la libertad de expresión.



En este marco, Fabián Werner, presidente del Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAinfo), expuso su visión desde la sociedad civil. Cuál es el **rol de las organizaciones sociales** ante eventuales avances en materia de transparencia, disponibilidad de información y rendición de cuentas es una de las prioridades a considerar, según su opinión. En ese sentido, adelantó algunas consideraciones: ¿Quiénes participarán de los procesos? ¿Los Estados deberían intervenir? ¿Qué organizaciones sociales deberían participar? ¿Cómo se elegirían?

Otro aspecto planteado se relaciona con los tiempos. Ante el ejemplo de casos de remoción de contenidos en el marco de hechos de violencia o protesta social, como en Colombia, Chile o Brasil, y el posterior mea culpa y pedido de disculpas de las plataformas, consideró que el daño ya está hecho y no hay reparación posible. Por tanto, consideró como un desafío común el poder **adelantarse a los incendios** ya desde las primeras señales de humo para no reaccionar cuando ya sea demasiado tarde.

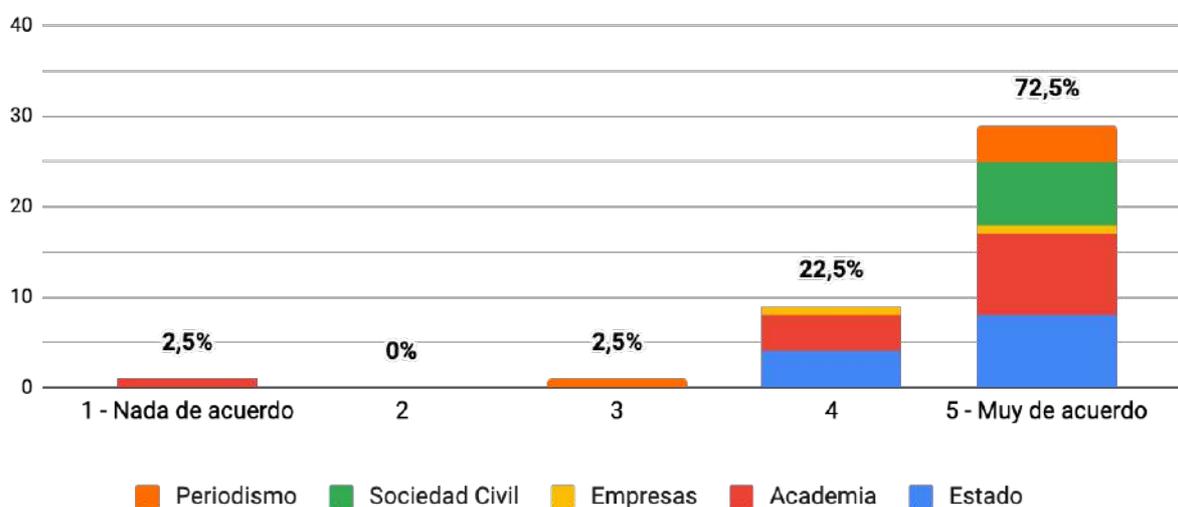
Patricia Díaz Charquero, coordinadora del Laboratorio de Datos y Sociedad (Datysoc) expresó sus **reparos en copiar de forma acrítica las tendencias regulatorias sobre garantías procesales del norte global** y alertó sobre la desactualización de los principios acordados internacionalmente, en particular respecto a filtros de contenido y automatización de la moderación.

Otro aspecto de preocupación es el conflicto entre derechos, por un lado la moderación de los casos de discriminación o “discursos de odio” respecto a cuestiones relacionaes a aspectos comerciales como el derecho de autor. Desde Datysoc entienden que deberían prohibirse los filtros de contenido sobre infracciones a los **derechos de autor**, debido a que no hay en juego ningún derecho humano fundamental, sino comercial.

Según su opinión personal, es necesario considerar la existencia actual de ciertos organismos reguladores de plataformas de carácter independiente, como el caso de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales uruguaya, y la posibilidad de pensar en mecanismos similares para estos asuntos.

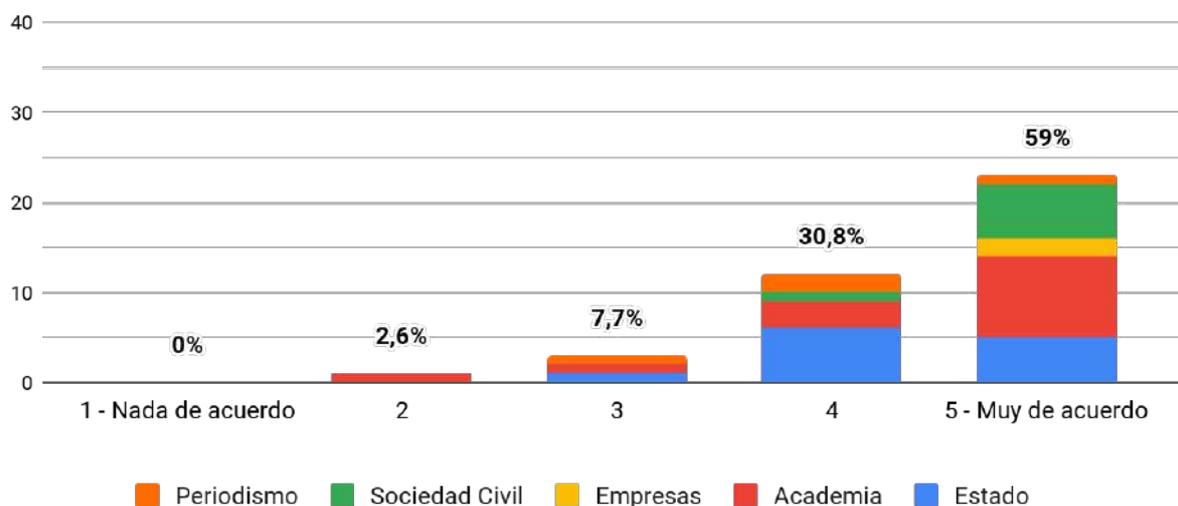
Por ejemplo, en la consulta a referentes hubo un 95% de acuerdo en la idea de crear un instituto como una defensoría del público para dar seguimiento a las garantías de derechos.

Debería promoverse la existencia de defensorías del público, de las audiencias, ombudsman o similares organismos de carácter no punitivo con el objetivo de defender y promover los derechos de las personas ante las plataformas.



Asimismo, también hubo consenso (89,7%) sobre las premisas de proporcionalidad y progresividad de las medidas de moderación respecto a las infracciones cometidas.

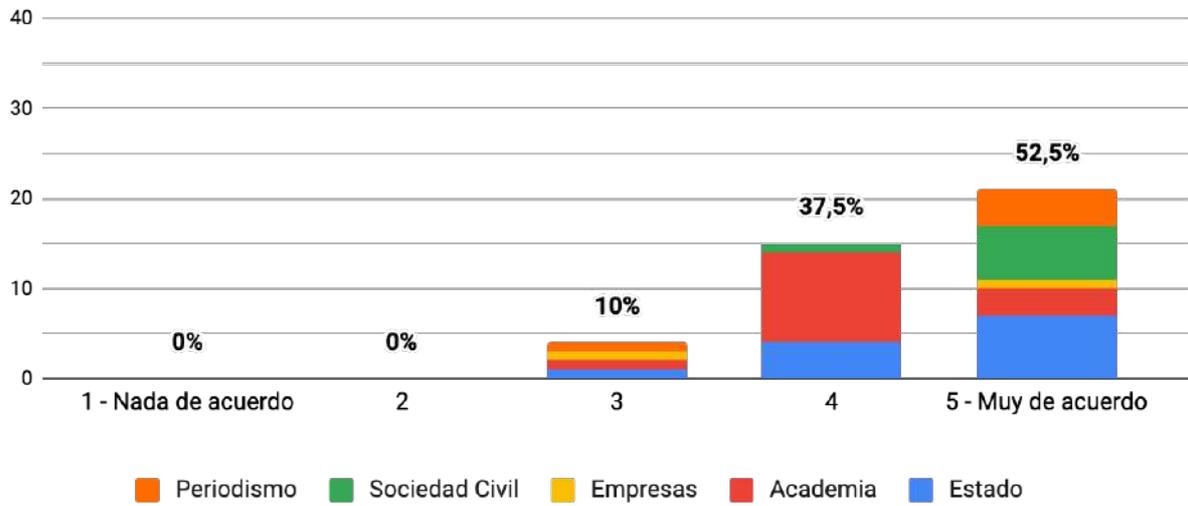
Las medidas de restricción de contenidos deben ajustarse a principios de proporcionalidad y progresividad, ponderando la gravedad del daño, su alcance, la recurrencia de las violaciones.



Respecto a la experiencia del Oversight Board de Facebook, celebró la iniciativa, pero señaló que el cumplimiento de sus recomendaciones es bajo y está lejos de superar el problema, También expresó la necesidad de una mirada regional, superadora de las regulaciones nacionales, por una cuestión de fuerza.

En síntesis, existe un consenso respecto a la idea de que entre la autorregulación privada de las empresas y los riesgos de intromisión excesiva del control gubernamental, hay espacio para la construcción de una alternativa intermedia de regulación democrática.

Es posible generar una propuesta de regulación democrática y progresiva que sea una alternativa entre la autorregulación corporativa y la sobre regulación estatal.



IV. RESUMEN DE HALLAZGOS Y ACUERDOS

De manera resumida, aquí damos cuenta de aspectos importantes que se fueron recogiendo en el proceso de deliberación pública y que seguramente sirvan de insumos para profundizar en ellos en siguientes etapas de diálogo hacia la búsqueda de soluciones democráticas a los problemas y desafíos reseñados.

- Existe la percepción de que las grandes plataformas se han convertido en “**gatekeepers**” de la expresión y la deliberación pública en Internet. Por lo que debido a su veloz expansión y cambios en sus características las principales redes sociales deben ser consideradas **espacios públicos**, más allá de la propiedad privada de las mismas.
- Existe un consenso en que la **concentración de los servicios de Internet** en pocas empresas afecta negativamente la diversidad cultural, la democracia y la libertad de expresión en línea.
- Debe prestarse especial atención a los **procesos de automatización de la moderación de contenidos** y a la **creciente intervención de los gobiernos** en la medida que constituyen serias amenazas a la libertad de expresión en internet.
- Hay un mayoritario acuerdo en que las grandes plataformas de contenidos **no deberían ser responsables legales sobre contenidos de terceros** (siempre que no incidan en ellos o no acaten órdenes judiciales) pero deberían ser consideradas **responsables por acciones propias** como la remoción de contenidos de interés público protegidos por el derecho a la libertad de expresión.

Entre las ideas respecto a obligaciones que deberían tener las grandes plataformas para cumplir con estándares internacionales de derechos humanos están las siguientes:

- Los **términos de servicio y normas comunitarias** de las grandes plataformas de contenidos en Internet deben ser compatibles con los estándares mencionados.
- Debe avanzarse en **mayor transparencia**. Las plataformas deben explicitar, entre otros, los criterios que utilizan para el ordenamiento, priorización, reducción de alcance o direccionamiento de contenidos.
- Asimismo, se debería exigir la publicación de informes de **rendición de cuentas** sobre sus acciones de moderación y restricción de contenidos.

- Se debe avanzar en el requerimiento de que las grandes plataformas ofrezcan **mecanismos de filtrado personalizados bajo control del usuario**.
- Las medidas de restricción de contenidos deben ajustarse a principios de **proporcionalidad y progresividad**, ponderando la gravedad del daño, su alcance y la recurrencia de las violaciones.
- Hay acuerdo entre expertos y referentes en la necesidad de avanzar hacia una vía de **co-regulación democrática**, con participación de la sociedad civil independiente, que pueda superar las amenazas latentes de una autorregulación corporativa y los excesos autoritarios de la sobre intervención gubernamental.
- Podría estudiarse la creación de una **defensoría de las personas usuarias de internet** o similares organismos de carácter no punitivo.

En términos más generales, también el intercambio aportó ideas interesantes para una posible hoja de ruta a seguir:

- Hay una percepción compartida de que existe **desconocimiento** por parte de los usuarios y de los tomadores de decisión sobre estas temáticas. Por ello parece necesario avanzar en **formación para la ciudadanía digital**, y educación en medios.
- También se considera necesario promover **mayor investigación académica** propia y generación de evidencia empírica sobre el impacto que las plataformas están teniendo en la vida de las personas en Uruguay.
- Es necesario generar **espacios de denuncia** que permitan visibilizar la práctica de la moderación privada de contenidos en Internet y poder garantizar el **derecho a la defensa de las personas usuarias**.
- Debe haber un trabajo sobre la **dimensión ética** del uso de los algoritmos, y debe cuestionarse la aplicación de **criterios morales “norteamericanos”** en la moderación de contenidos.
- En el marco de procesos multistakeholders, es necesario profundizar respecto al **rol de la sociedad civil** en estas iniciativas de regulación y transparencia.
- Se debe abordar el tema desde **esfuerzos regionales**, superadores de las limitaciones nacionales, y evitar caer en la **copia acrítica de soluciones** elaboradas desde la realidad del norte global.

- Es necesario diseñar una estrategia de acción antes los distintos **foros multilaterales** que existen, tanto regionales como internacionales. Si bien Uruguay es un país pequeño, tiene un contexto democrático favorable que permite **establecer iniciativas de nivel nacional que pueden generar impacto regional e internacional.**

V. PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. La **moderación de contenidos** de las grandes plataformas y la creciente **concentración** en pocas corporaciones constituyen una **amenaza a la deliberación pública** y la **libertad de expresión en Internet**.
2. Las grandes plataformas de contenidos en Internet deben respetar los **principios internacionales en materia de derechos humanos** y tener **límites por sus responsabilidades** por acciones propias en moderación de contenidos.
3. Los **Estados** tienen la obligación de aprobar regulaciones (siempre que sean democráticas) para **garantizar el ejercicio de los derechos humanos en línea**. Pero existen **riesgos** de que esa intervención afecte los derechos que se quieren proteger y a la propia Internet.
4. Hay un alto nivel de **desconocimiento** por parte de los usuarios sobre **cómo moderan las plataformas** los contenidos en las redes sociales y sus derechos allí. Por eso se percibe un bajísimo número de denuncias de moderación de contenidos por parte de las personas usuarias. Hay una **tendencia a naturalizar** esta acción de las plataformas.
5. La **sociedad civil organizada** también tiene desconocimiento o aún no tiene este tema en su agenda. Hay **poca investigación académica** y también gran **desconocimiento en los tomadores de decisión** (autoridades de gobierno, legisladores, etc.) y las **reacciones regulatorias** que se han visto hasta el momento son **inadecuadas y desproporcionadas**.
6. La necesidad de **trascender lo nacional** y de generar **alianzas regionales** de trabajo con el objetivo de poder tener una incidencia efectiva en esta agenda. Uruguay es un país para lanzar iniciativas legitimadas pero el impacto será limitado si no se visualiza un escenario más amplio y se establecen estrategias regionales.
7. Es necesaria (y posible) una **perspectiva latinoamericana** que posicione una propuesta de **regulación democrática y progresiva** como alternativa entre la autorregulación corporativa y la sobre regulación estatal.

INTERNET, LIBERTAD DE EXPRESIÓN
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN URUGUAY

Aportes para el debate sobre la gobernabilidad democrática en línea

Noviembre 2021



OBSERVACOM

