

# LA DESINFORMACIÓN COMO HERRAMIENTA POLÍTICA: REPERCUSIÓN EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y EN LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DE LOS ESTADOS\*

María Olaya GODOY VÁZQUEZ

Profesora Ayudante Doctora  
de Derecho Constitucional  
Departamento de Derecho Constitucional  
Facultad de Derecho  
Universidad Complutense de Madrid  
[olagodoy@ucm.es](mailto:olagodoy@ucm.es)

## I. INTRODUCCIÓN

El recurso a la desinformación como herramienta política, y la evidencia de su repercusión en los ciudadanos y, por ende, en la calidad democrática de los Estados, no constituye un fenómeno reciente. La novedad radica en el alcance de su expansión, como consecuencia de los avances tecnológicos (auge de las redes sociales) y de la transformación experimentada por los contenidos informativos (forzados por la exigencia de inmediatez, el gusto segmentado de los usuarios y la presión de su capacidad viral para incrementar el tráfico). La propagación de desinformación a través de internet es difícil de controlar, porque pueden generarla los ciudadanos, los Estados, las organizaciones y los regímenes políticos<sup>1</sup>.

El impacto que se atribuyó a la desinformación en el resultado de procesos políticos relevantes celebrados entre 2015 y 2020 [referéndum sobre el Brexit (2015), referéndum sobre los Acuerdos de Paz en Colombia (2016), campañas electorales en Estados Unidos (2016 y 2020) y en Bra-

---

\* Este estudio forma parte de los resultados del PID2021-125068OB-I00, titulado «La manipulación informativa como problema de seguridad y de calidad democrática: descripción, consecuencias y respuestas», dirigido por J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la USC.

<sup>1</sup> M. LÓPEZ y T. CABRERA, «Campaña política a través de redes sociales», *ComHumanitas*, vol. 5, núm. 1 (2014), p. 69.

sil (2018)]; unido a la preocupación ciudadana sobre la desinformación en internet (el Euro barómetro de 2018 reflejó que un 85 por 100 de los ciudadanos europeos considera que la desinformación que pretende influir en los procesos electorales es un problema tanto para su país como para la democracia<sup>2</sup>), ha conllevado la adopción de distintas iniciativas políticas, tanto por la UE como por los Estados a título individual, que han tenido diferente acogida por su eficacia y por la proyección que puedan desplegar sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos.

A lo largo de este estudio se realiza una aproximación a esa respuesta (apdo. VIII), para valorar su eficacia y el riesgo de impacto sobre los derechos fundamentales (apdo. 8.3). Con carácter previo se describe el contexto que propicia la difusión de desinformación (apdo. II) y se perfilan las características del concepto (apdo. III y IV). También se analiza el papel que han desempeñado los medios de comunicación tradicionales (apdo. V), la posición de los Estados ante el fenómeno (apdo. VII), y la eficacia y oportunidad de la verificación de contenidos (apdo. VI). El trabajo finaliza con una breve reflexión final (apdo. IX).

## II. CONTEXTO: ATRACCIÓN SOCIAL DE LA MENTIRA Y SIMBIOSIS MENTIRA-POLÍTICA

La desinformación tiene como principal consecuencia la erosión de la calidad democrática de los Estados porque mantiene una relación simbiótica con la política que se construye sobre un pilar básico: la atracción que tiene la sociedad hacia la mentira.

La simbiosis mentira-política ya fue destacada a finales del siglo xx por la alemana Hannah Arendt, experta en filosofía política y una de las pensadoras más relevantes de la época. De su ensayo *La mentira en política* destacan dos frases que décadas después describen fielmente la realidad actual:

- «Las mentiras resultan a menudo más verosímiles, más atractivas para la razón que la realidad, porque quien miente tiene la gran ventaja de conocer de antemano lo que su audiencia desea o espera oír»<sup>3</sup>, y

---

<sup>2</sup> «Euro barómetro Flash 464: Noticias falsas y desinformación en línea» (2018). Los resultados pueden consultarse íntegramente en [https://data.europa.eu/data/datasets/s2183\\_464\\_eng?locale=es](https://data.europa.eu/data/datasets/s2183_464_eng?locale=es), consultado el 23 de febrero de 2024.

<sup>3</sup> H. ARENDT, *La mentira en política*, Madrid, Alianza Editorial, 1971, p. 53.

— «Nadie ha dudado jamás que la verdad y la política nunca se llevaron demasiado bien, y nadie, por lo que yo sé, puso nunca la veracidad entre las virtudes políticas»<sup>4</sup>.

Esta atracción irresistible es el caldo de cultivo en el que germina la desinformación. Y la desinformación tiene como objetivo principal lograr la adhesión incondicional del receptor final (obtención de un beneficio concreto por el emisor).

La difusión de mentiras y de información falsa, desvirtuada o descontextualizada no tiene origen en la era digital, sino que es inherente al ser humano; lo que ha evolucionado en los últimos años, es la velocidad de su transmisión y las facilidades para su generación y propagación dadas las características propias de internet (instantaneidad, interactividad, viralización y globalización).

La difusión de contenidos dudosos o fraudulentos se produce a mayor velocidad y logra más repercusión y alcance que la información contrastada<sup>5</sup>. Si versa sobre política o cuestiones afines a ella, sus efectos son incluso más pronunciados. La información de calidad ya no es rentable y, por tanto, es escasa y de difícil acceso para una gran mayoría social. En un momento en que el acceso a la información resulta más fácil que nunca, la sobrecarga informativa ha convertido a la sociedad actual en la peor informada de todos los tiempos<sup>6</sup>.

Los datos son desalentadores. Por minuto las principales redes sociales registran los siguientes movimientos<sup>7</sup>: Twitter, 200.000 mensajes<sup>8</sup>; Instagram, 700.000 historias<sup>9</sup>; Facebook, 1.400.000 publicaciones<sup>10</sup>, y WhatsApp, 21.000.000 de mensajes<sup>11</sup>. En España, el último estudio detallado

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>5</sup> En España las noticias falsas alcanzan una difusión calculada entre 1.000 y 100.000 personas, frente a las noticias contrastadas que rara vez superan las 1.000 personas. Los datos han sido extraídos del «I Estudio sobre la Desinformación en España», realizado por la Universidad de Navarra (2022). El estudio completo puede consultarse íntegramente en <https://en.unav.edu/documents/10174/11264174/informe+sobre+i+estudio+desinformaci%c3%93n.pdf>, consultado el 19 de diciembre de 2023.

<sup>6</sup> M. BERMÚDEZ VÁZQUEZ, «La sociedad de la desinformación», *Análisis del discurso y pensamiento crítico*, Sevilla, Egregius, 2018, p. 199.

<sup>7</sup> Los datos han sido extraídos de «Digital 2022: Global Overview Report». El informe completo puede consultarse en <https://datareportal.com/reports/digital-2022-global-overview-report>, consultado el 23 de enero de 2024.

<sup>8</sup> 1.050 millones de usuarios aprox.

<sup>9</sup> 1.478 millones de usuarios aprox.

<sup>10</sup> 1.723 millones de usuarios aprox.

<sup>11</sup> 1.995 millones de usuarios aprox.

sobre la desinformación arrojó los siguientes resultados<sup>12</sup>. Un 62 por 100 de los internautas otorga una alta credibilidad a las informaciones que lee sin discriminar su origen. El porcentaje se eleva al 86 por 100 en la franja correspondiente a los menores de veinticinco años. Las noticias falsas tienen un 70 por 100 más de probabilidades de ser compartidas y replicadas en las redes sociales que la información contrastada. Y el 44 por 100 de los usuarios de internet declara recibir entre uno y cinco «bulos» a la semana a través de las redes sociales. Estas cifras, unidas al consumo medio de internet, calculado en España por los operadores entre siete y nueve horas al día considerando los diferentes dispositivos<sup>13</sup>, refleja la elevada exposición que tienen los ciudadanos a la recepción de desinformación.

Las redes de desinformación constituyen, tras el terrorismo, la principal amenaza contra la democracia<sup>14</sup>. Y esta percepción empieza a ser compartida por un alto porcentaje de ciudadanos<sup>15</sup>. No obstante, la respuesta jurídica a este ataque plantea varios dilemas de difícil solución: ¿Debe atribuirse a los Gobiernos el control de los contenidos publicados? ¿Los Gobiernos son fuente de desinformación? ¿Los medios de comunicación tradicionales favorecen la desinformación? ¿Debe exigirse responsabilidad a las plataformas de internet para que articulen herramientas de autocontrol? ¿Debe sacrificarse la libertad de expresión, incluyendo expresamente la política, para evitar la desinformación? ¿Tiene límites el control de contenidos? ¿Puede exigirse responsabilidad a los verificadores de contenidos? ¿Qué influye más en un resultado electoral: la desinformación o la restricción de libertades para combatirla; la desinformación o una verificación falsa?

Es muy difícil responder a todas estas cuestiones, y resulta todavía más complicado alcanzar un acuerdo sobre el sentido y alcance de la respuesta. No obstante, existe un amplio consenso al interpretar que la ausencia

---

<sup>12</sup> Los datos han sido extraídos del «I Estudio sobre la Desinformación en España», realizado por la Universidad de Navarra (2022), *op. cit.*

<sup>13</sup> El dato ha sido extraído del «Dossier de Statista sobre el consumo de Internet de banda ancha fija en España (2005-2020)». El dossier completo puede consultarse en <https://es.statista.com/estudio/31672/consumo-de-internet-de-banda-ancha-fija-en-espana-dossier-de-statista>, consultado el 10 de enero de 2023.

<sup>14</sup> M. TORRES SORIANO, «Democracia vs. Desinformación», *Propuestas para la protección de las sociedades abiertas*, Colección Actualidad, Centro de Estudios Andaluces, núm. 87, 2020, p. 12.

<sup>15</sup> Según el «Euro barómetro Flash 464: Noticias falsas y desinformación en línea (2018)», un alto porcentaje de ciudadanos manifiesta preocupación por la veracidad de la información en internet y, en particular, por la «desinformación intencionada destinada a influir en las elecciones», *op. cit.*

de límites en el control de los contenidos que se difunden principalmente a través de la red, deteriora la democracia y la hace permeable a la desinformación. Y, a su vez, también es comúnmente aceptada la interpretación que considera que la desinformación generalizada socava la confianza de los ciudadanos en las instituciones y perjudica sus derechos. Por este motivo se han adoptado diferentes medidas para hacerle frente.

### III. DISTINCIÓN CONCEPTUAL

El fenómeno de la desinformación es complejo, pero para poder identificarla y combatirla su concepto debe simplificarse. Los términos noticias falsas (*fake news*), propaganda y desinformación tienden a utilizarse como sinónimos, pero, aunque puedan compartir elementos característicos, presentan diferencias sustanciales.

#### 1. Noticias falsas

La expresión *fake news* (noticia falsa o de contenido fraudulento) es un oxímoron: la mentira nunca es noticia, sino mera ficción narrativa<sup>16</sup>. La noticia, por definición, relata hechos ciertos para conocimiento de la audiencia.

En el léxico popular la expresión agrupa diferentes situaciones y circunstancias que comparten un elemento común: el contenido que se difunde es falso. No obstante, la falsedad puede atribuirse a diferentes factores y perseguir finalidades distintas.

En el ámbito de este ecosistema Amorós García<sup>17</sup> distingue tres grupos: *i)* los errores, las interpretaciones equivocadas, y los datos incompletos, inconexos o descontextualizados; *ii)* la información manipulada de forma intencional con el objetivo de perjudicar a una persona, colectivo, ideología, organización o institución; y *iii)* el fenómeno de las *clickbait news*, que hace referencia a contenido publicitario que se presenta con apariencia de noticia, y que persigue un lucro que será proporcional a la capacidad de viralización del contenido. Como destaca Ortega Gutiérrez,

---

<sup>16</sup> W. H. DUTTON, «¿Son las “fake news” una *fake new*?», *Temas para el debate*, núm. 278-279, ejemplar dedicado a «Sociedad digital y democracia horizontal», 2018, p. 27.

<sup>17</sup> M. AMORÓS GARCÍA, ¿Por qué las Noticias falsas nos joden la vida?, Madrid, Lid Editorial, 2020, pp. 41-42.

«solo cuando la mentira se difunde de forma consciente para lograr un objetivo concreto puede interpretarse como desinformación»<sup>18</sup>.

Desde un punto de vista ideológico, la expresión *fake news* ha sido absorbida por el lenguaje político, y es un recurso habitual para atacar a adversarios y a periodistas y medios de comunicación, que se hacen eco o publican noticias contrarias a los intereses políticos o personales de un partido o líder concreto<sup>19</sup>.

## 2. Propaganda

El término «propaganda» no es equiparable a desinformación, no obstante, la desinformación presta gran utilidad a los intereses de la propaganda. La propaganda constituye una herramienta eficaz para manipular a la opinión pública, pero a través de la difusión de mensajes más emocionales que informativos<sup>20</sup>.

La propaganda se articula sobre la base de un proceso controlado de diseminación de ideas a través de múltiples canales con la finalidad de promover e inocular en el grupo al que se dirige los objetivos del emisor; conlleva, por tanto, un doble proceso: informativo y persuasivo. Para Pizarroso Quintero<sup>21</sup> el esquema puede sintetizarse en los siguientes términos: control del flujo de la información, dirección de la opinión pública y manipulación.

De las múltiples definiciones publicadas para identificar este fenómeno, destaca la enunciada por Violet Edwards en 1938:

- «Propaganda es la expresión de una opinión o una acción por individuos o grupos, deliberadamente orientada a influir opiniones o acciones de otros individuos o grupos para unos fines predeterminados y por medio de manipulaciones psicológicas»<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> D. ORTEGA GUTIÉRREZ, *Retos de la libertad de información*, Madrid, Dykinson, 2017, p. 72.

<sup>19</sup> R. RODRÍGUEZ ANDRÉS, «Fundamentos del concepto de desinformación como práctica manipuladora en la comunicación política y las relaciones internacionales», *Historia y Comunicación Social*, vol. 23, núm. 1 (2018), p. 19.

<sup>20</sup> C. IRETON y J. POSETTI, «Journalism, Fake News & Disinformation», *Handbook for Journalism Education and Training*, Unesco, París, 2018, p. 15.

<sup>21</sup> A. PIZARROSO QUINTERO, «La historia de la propaganda: una aproximación metodológica», *Historia y Comunicación Social*, núm. 4 (1999), p. 149.

<sup>22</sup> V. EDWARDS, *Group Leader's Guide to Propaganda Analysis*, New York, Columbia University Press, 1938, p. 12.

El fenómeno de la propaganda solo tiene cabida en sociedad y es inherente a la organización estatal. Sociedad y propaganda, y Estado y propaganda son binomios indisolubles e inseparables. La propaganda es propaganda política, propaganda estatal (o gubernamental), o contra propaganda.

Desde el punto de vista ideológico la propaganda jugó un papel protagonista en el periodo de entreguerras<sup>23</sup> y fue un instrumento eficaz, tanto para consolidar el régimen bolchevique en Rusia<sup>24</sup>, como para sustentar el auge del fascismo en Italia<sup>25</sup>, especialmente, del nazismo en Alemania<sup>26</sup>. Hoy, junto a la demagogia, debe considerarse determinante en el auge y aceptación del discurso populista (inmigración, minorías identitarias, localismos, sentimentalismo, etc.).

### 3. Desinformación

La «desinformación» es un concepto más complejo que los anteriores puesto que persigue un objetivo definido previamente: la adhesión incondicional del receptor final (obtención de un beneficio concreto). Integra, por tanto, la difusión de información distorsionada o de contenido total o parcialmente fraudulento, de forma consciente y deliberada, para provocar un daño concreto a una persona, colectivo, ideología, organización o institución y promover la posición ideológica contraria; y la propagación del discurso de odio, de forma consciente y deliberada, para denostar a una persona, colectivo, ideología, organización e institución y promover la posición ideológica contraria. En todas sus formulaciones la «desinformación» distorsiona la información con el ánimo de engañar al receptor final y lograr su adhesión<sup>27</sup>.

En 2018 la UE definió el concepto desinformación en el *Código de Buenas Prácticas sobre desinformación* en los siguientes términos:

---

<sup>23</sup> D. DOMÉNECH MUÑOZ, «La construcción de los estados fascistas ¿arquitectura o propaganda? Alemania, Italia y España (1922-1945)», *Fascismo y modernismo: política y cultura en la Europa entreguerras (1918-1945)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 210-214.

<sup>24</sup> F. ARRIBAS y R. BARBERÁ, «La Revolución Bolchevique: los orígenes de la propaganda y la manipulación de la opinión pública», *Historia y Comunicación Social*, vol. 23, núm. 1 (2018), pp. 51-54.

<sup>25</sup> C. MORANDINI, «Il quaderni di epoca fascista veicolo di propaganda ideologica e strumento didattico il fondo della scuola elementare Parini di Torino (1938-1942)», *Historia y Memoria de la Educación*, núm. 10 (2019), pp. 385-387.

<sup>26</sup> A. PINEDA CACHERO, «Orígenes histórico-conceptuales de la teoría de la propaganda nazi», *Historia y Comunicación Social*, vol. 22, núm. 12 (2007), pp. 218-219.

<sup>27</sup> M. BERMÚDEZ VÁZQUEZ, «La sociedad de la desinformación», *op. cit.* p. 193.

- «Información verificablemente falsa o engañosa que, de manera acumulativa, a) se crea, presenta y difunde con fines de lucro económico o para engañar intencionalmente al público, y b) puede causar daño público, con la intención de amenazar a la política democrática y a los procesos de formulación de políticas, así como a bienes públicos como la protección de la salud, el medio ambiente o la seguridad de los ciudadanos de la UE».

Como ya se ha destacado la desinformación no es un fenómeno nuevo ni tiene su origen en la red. Es una práctica que existe y convive en la sociedad desde el origen de la democracia, y está indisolublemente unida a la política y al discurso político. En ocasiones se manifiesta a través de muy diversas interpretaciones, versiones, visiones u opiniones respecto de los mismos hechos ciertos. Y, en otras ocasiones, mediante una distorsión consciente y provocada de la realidad. En ambos casos la finalidad es común: manipular y dirigir a la opinión pública hacia una posición ideológica concreta<sup>28</sup>. El factor diferenciador que se introduce hoy es el tecnológico, que facilita e incrementa de forma exponencial la capacidad de manipulación de la opinión pública. La desinformación ya no se dirige al público en general, sino que se segmenta por sectores, tras una identificación previa de los usuarios más proclives a crearla y/o difundirla.

Al igual que la expresión *fake news*, el término desinformación se ha incorporado al léxico popular e integrado en el lenguaje político para identificar diferentes situaciones caracterizadas por el recurso a la mentira: manipulación de la opinión pública por los medios de comunicación, control de la información en beneficio de intereses políticos o económicos; y estrategia gubernamental, partidista o empresarial para engañar a la opinión pública<sup>29</sup>. No obstante, para Fallis solo existe realmente desinformación cuando los promotores de la información persiguen la obtención de un beneficio concreto a través del engaño<sup>30</sup>.

Desde un punto de vista ideológico la desinformación ha irrumpido con fuerza en diferentes procesos políticos: referéndum sobre el Brexit (2015), referéndum sobre los Acuerdos de Paz en Colombia (2016), cam-

<sup>28</sup> En esa línea, la UE ha señalado que en el concepto de desinformación no quedan incluidas la publicidad engañosa, la sátira, la parodia, ni las noticias partidistas claramente identificadas.

<sup>29</sup> R. RODRÍGUEZ ANDRÉS, «Fundamentos del concepto de desinformación como práctica manipuladora en la comunicación política y las relaciones internacionales», *op. cit.*, p. 25.

<sup>30</sup> D. FALLIS, *What is disinformation?*, Arizona, Trends, 2015, p. 348.



pañas electorales en Estados Unidos (2016 y 2020) y en Brasil (2018). Y se ha utilizado como principal argumento para justificar el triunfo de opciones imprevistas por los Estudios Demoscópicos o poco deseables<sup>31</sup>. Sin embargo, al establecer una correlación automática entre desinformación y resultado de procesos políticos, sin considerar el efecto de otros factores, se corre el riesgo de infantilizar a los votantes. No parece justificable que solo sean aceptables como democráticos los resultados de un determinado signo, y que todos los demás sean producto de la desinformación sin excepción (aunque se trate de opciones imprevistas o poco deseables). Varias reflexiones a título de ejemplo. Si en las Elecciones Presidenciales de Francia (2022) hubiese ganado Marine Le Pen ¿estaríamos hablando de otro proceso político definido por la desinformación? La misma pregunta resultaría aplicable al resultado del último proceso electoral celebrado en Brasil (2022). Si Jair Bolsonaro hubiese revalidado la Presidencia ¿su triunfo solo sería justificable por la desinformación? En términos idénticos podríamos trasladar el debate a Italia ¿el éxito de Giorgia Meloni en las Elecciones Generales de 2022 fue fruto de la desinformación? Y a Estados Unidos en las últimas Elecciones Legislativas ¿la recuperación de la mayoría en la Cámara de Representantes por el Partido Republicano se debe a la desinformación pero el mantenimiento de la mayoría en el Senado por el Partido Demócrata no? Es indiscutible el protagonismo que ha adquirido la desinformación en los procesos políticos, pero establecer una correlación automática entre desinformación y resultado concreto parece peligroso, y puede dañar la legitimidad del proceso al despreciar la voluntad del ciudadano «que vota mal» (presuntamente por culpa de la desinformación). A diferencia de lo que piensa Vargas Llosa («Hubo unas elecciones limpias y los peruanos han votado mal»<sup>32</sup>), en mi opinión, en una sociedad democrática los ciudadanos manifiestan libremente su voluntad en el proceso político convocado, votando. No votan bien, ni mal, simplemente votan a la opción que consideran mejor (o menos mala).

---

<sup>31</sup> M. TORRES SORIANO, «Democracia vs. Desinformación», *op. cit.*, p. 19.

<sup>32</sup> M. VARGAS LLOSA, «Votar “bien” y votar “mal”», *El País*, 17 de octubre de 2021.

#### IV. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

##### V. DESINFORMACIÓN: CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADORAS

La desinformación está directamente relacionada con el ejercicio de la libertad de expresión e información, y se beneficia de su intenso nivel de protección jurídica.

La libertad de expresión ampara la manifestación de cualquier pensamiento, idea u opinión. El derecho legal protegido es la libertad que toda persona tiene de transmitir juicios, opiniones o ideas. En el ejercicio de este derecho las personas tienen como límite la protección de los derechos de terceros, es decir, su única obligación o responsabilidad, radica en no causar un daño a los demás<sup>33</sup>.

Distinto es el derecho a transmitir y recibir información, que por su especial relevancia solo está protegido si la información está contrastada<sup>34</sup>. El fundamento de la libertad de información, como pilar básico de una sociedad democrática, es garantizar la formación y pervivencia de una opinión pública libre que constituye, a su vez, la premisa previa para ejercitar otros derechos inherentes al funcionamiento de la democracia, principalmente, los de participación política.

La construcción de una opinión pública libre solo es posible desde el pluralismo sociopolítico y sobre la base de una información objetiva y veraz (no sobre mentiras o rumores sin contrastar). La veracidad, como sinónimo de información contrastada, responsable y emitida con la convicción de certeza, constituye, por tanto, un elemento esencial del proceso informativo. A diferencia del ciudadano común, el periodista y el medio de comunicación están obligados a decir la verdad sobre lo que está sucediendo<sup>35</sup>.

Las redes sociales y blogs no deben considerarse medios de comunicación alternativos a los tradicionales, ni la figura del productor de contenidos debe reemplazar al periodista. Pero su irrupción y aceptación generalizada, ha promovido una transformación del proceso informativo, que desde una comunicación unidireccional (en la que los roles de editor, emi-

<sup>33</sup> J. GÁLVEZ MONTES, «Artículo 20», *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Ed. F. GARRIDO FALLA, 1980, pp. 127-133.

<sup>34</sup> L. ABAD ALCALÁ, *Las libertades informativas en el ámbito internacional*, Madrid, Dykinson, 2020, p. 49.

<sup>35</sup> T. GAREIS, «Derechos y deberes de los profesionales», *Derecho de la Información*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 221.

sor y receptor de contenidos están perfectamente definidos), se ha trasladado de forma inexorable hacia una compleja red de conexiones multidireccionales (caracterizada porque todos los miembros son a la vez emisores, editores y receptores de contenidos)<sup>36</sup>.

Esta nueva realidad, con sus retos y oportunidades, es proclive a la desinformación, puesto que, en cualquier momento y lugar, cualquier persona, con independencia de su percepción de la realidad, puede crear y difundir contenidos de forma habitual<sup>37</sup>.

Para Rodríguez Andrés, a diferencia de los contenidos que se difunden en el ejercicio de las libertades de expresión (ideas, opiniones) e información (hechos noticiables), la desinformación presenta tres rasgos identificadores<sup>38</sup>. En primer lugar, tiene carácter intencional. El contenido se transmite con el único propósito de influir en el receptor para que se adhiera a la posición del emisor. En segundo lugar, falta siempre a la verdad. La mentira es el elemento conductor del concepto, bien por comisión (transmisión consciente de una falsedad), o bien por omisión (ocultación consciente de datos relevantes). Y, en tercer lugar, pretende perjudicar al adversario. La negatividad es la esencia del concepto: no se pretende ensalzar las virtudes del emisor o de un tercero, sino desprestigiar y denostar al adversario.

La desinformación, en origen, ha estado vinculada, principalmente, al control de la opinión pública en escenarios bélicos y políticos. En la actualidad, se considera ya una herramienta extendida a la manipulación en todos los ámbitos: político, económico, corporativo-empresarial y mediático.

## V. LA IRRUPCIÓN DE LA INFORMACIÓN OPINADA COMO FUENTE PROMOTORA DE DESINFORMACIÓN: LA RESPONSABILIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN TRADICIONALES

En el contexto mediático actual concurren una serie de factores que de forma indirecta han contribuido a la promoción de la desinformación: la

---

<sup>36</sup> J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Lo público y lo privado en internet. Intimidad y libertad de expresión en la red*, UNAM, México, pp. 18-23.

<sup>37</sup> D. ORTEGA GUTIÉRREZ, *Retos de la libertad de información*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>38</sup> R. RODRÍGUEZ ANDRÉS, «Fundamentos del concepto de desinformación como práctica manipuladora en la comunicación política y las relaciones internacionales», *op. cit.*, pp. 17-19.

polarización ideológica de los medios; la reducción de fuentes oficiales; la prevalencia del espectáculo político en la construcción del proceso informativo; y la proliferación de programas de distinto género con la política como elemento subyacente.

En una lucha encarnizada por mantener los niveles de audiencia, los diferentes medios de comunicación tradicionales (radio, TV y prensa) han optado por la adopción de una línea editorial «dura» para mantener su posición. La neutralidad informativa queda penalizada debido a una fuerte tendencia a la exposición y percepción selectiva por parte del público<sup>39</sup>. El objetivo de los medios ya no es informar, sino presentar la información de la manera más adecuada para fidelizar a su audiencia. Imitando la dinámica propia de las redes sociales, los medios han evolucionado hacia la homogeneidad informativa: los mismos argumentos se repiten de forma reiterada con el único objetivo de atrincherarse y reforzar la propia posición de la audiencia.

El acceso a las fuentes oficiales de información por los medios de comunicación se ha reducido considerablemente en los últimos años, y está siendo sustituido por otras formas de producción de noticias que se ajustan mejor a las demandas de los usuarios de las redes sociales: rapidez e inmediatez. Los ciudadanos exigen un suministro inmediato de información, y los periodistas (y medios) se ven obligados a satisfacer esta demanda renunciando al ejercicio de su obligación de contraste. Cualquier fuente se considera aceptable si cumple la satisfacción ciudadana. La generalización de esta práctica colisiona con la responsabilidad de periodistas (y medios) que tienen la obligación de realizar una adecuada verificación de la información suministrada<sup>40</sup>.

La necesidad de fidelizar a la audiencia para preservar o mejorar la posición adquirida, ha impactado también en la construcción del proceso informativo, primando al espectáculo como criterio editorial principalmente al servicio de la política<sup>41</sup>. El recurso al personaje político en programas de diferente formato no persigue mejorar la calidad informativa, sino proyectar la estrategia política del medio para empatizar con la audiencia.

<sup>39</sup> J. MAYORAL, S. PARRATT y M. MORATA, «Desinformación, manipulación y credibilidad periodísticas: una perspectiva histórica», *Historia y Comunicación Social*, vol. 24, núm. 2 (2019), p. 402.

<sup>40</sup> M. MAYO CUBERO, «Secciones, periodistas y fuentes informativas en la cobertura de crisis y emergencias en España», *El profesional de la información*, vol. 29, núm. 2 (2020), p. 5.

<sup>41</sup> C. MARÍN LLADÓ y J. M. PÉREZ TORNERO, «Un modelo conceptual para analizar los debates electorales en TV. Mediatización y ceremonias televisivas», *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 79 (2020), p. 241.

La significación política tiene cabida en cualquier formato (informativo, tertulia, humor, etc.). Al recurrir a este género periodístico los medios convierten definitivamente las opiniones en hechos, adjudicando intenciones a las acciones, omisiones o contradicciones. El fenómeno se amplifica especialmente con la proliferación de «tertulias de expertos» que confunden más que difunden, y que parecen competir entre sí por «el minuto de oro»<sup>42</sup>.

Ante este cúmulo de circunstancias, el ciudadano ya no demanda la verdad del discurso periodístico, ni está dispuesto a escuchar al que piensa diferente. Consume exclusivamente aquello que comparte y que le da la razón, y queda atrapado en un círculo vicioso de polarización que solo le permite tolerar el discurso afín a su pensamiento.

## VI. LA VERIFICACIÓN DE CONTENIDOS: ¿CONTROL DE LA DESINFORMACIÓN O CONTROL DE LA VERDAD?

La verificación de contenidos (*fact-checking*) es una especialidad centrada, principalmente, en escrutar y difundir el grado de veracidad de las informaciones publicadas por los medios de comunicación, y las declaraciones o mensajes realizados por políticos y altos mandatarios. Ha sido definida como una práctica periodística basada en la «comprobación de datos con tecnología informática»<sup>43</sup>. En la actualidad, con sus luces y sus sombras, se considera una herramienta bastante eficaz para contrarrestar los efectos de la desinformación en internet.

Surge en Estados Unidos a finales del siglo xx con la consolidación de sitios digitales independientes que contaron con la colaboración de periodistas profesionales. En origen (1995) las plataformas de verificación fueron independientes (p. ej., *snopes.com*, dedicado a verificar rumores sobre política) pero posteriormente se han sucedido las iniciativas vinculadas a medios de comunicación o a agrupaciones de periodistas, alcanzando su máxima expresión en torno a 2015<sup>44</sup>. En la actualidad los mecanismos de

---

<sup>42</sup> C. LÓPEZ DOMÍNGUEZ, *La evolución del magacín televisivo en España: desde los programas de variedades de TVE y el infoentretenimiento, hasta el politainment y la tertulia política*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2020, p. 34.

<sup>43</sup> J. MAYORAL, S. PARRATT y M. MORATA, «Desinformación, manipulación y credibilidad periodísticas...», *op. cit.*, p. 398.

<sup>44</sup> X. LÓPEZ-GARCÍA, A. VIZOSO y S. PÉREZ-SEIJO (2019), «Iniciativas de verificación en el escenario de la desinformación», *Brazilian Journalism Research*, vol. 15, núm. 3 (2019). p. 87.

verificación pueden clasificarse en dos tipos: internos, cuando integran el organigrama del medio que difunde los contenidos objeto de verificación; o externos, cuando operan como sujetos ajenos a los medios que difunden los contenidos que se verifican.

La verificación es inherente a la responsabilidad del periodista que, como ya se ha señalado, tiene la obligación de contrastar la información antes de difundirla. No obstante, ante el desplazamiento de los medios de comunicación tradicionales por otros canales transmisores de información, la verificación *a posteriori* se convierte en una herramienta que devuelve al periodista su utilidad social<sup>45</sup>. En esta línea, el trabajo de los verificadores de información es comprobar los datos y las fuentes de origen para esclarecer la veracidad o falsedad de la información difundida, empleando recursos tecnológicos. Graves resume las rutinas del *fact-checker* en cinco etapas<sup>46</sup>: seleccionar el contenido objeto de verificación; contactar con el autor del mismo; realizar el seguimiento de la afirmación a través de buscadores y/o bases de datos; consultar a expertos y fuentes; y publicar y difundir el resultado del proceso.

El auge del *fact-checking* está vinculado al control del poder político, y su actividad principal ha estado ligada a los periodos de campaña electoral. En EEUU, en las elecciones presidenciales que enfrentaron a Bill Clinton y George Bush en 1992, una gran parte de los medios de comunicación tradicionales centraron ya su atención en la verificación de mensajes políticos<sup>47</sup>. La relación entre la actividad política y este periodismo de confirmación creció exponencialmente tras el referéndum del Brexit (2015) y la campaña electoral que en 2016 enfrentó a Donald Trump con Hillary Clinton. En España, esta correlación entre picos de intensidad política y actividad de verificación se hizo patente durante la campaña electoral de 2019 con la irrupción de maldita.es, entidad pionera nacida en 2018.

La expansión del *fact-checking* fuera del ámbito político encuentra su justificación en la crisis de credibilidad de los medios tradicionales en el entorno digital, y la aspiración de los periodistas de recuperar la legitimidad de su actividad en la esfera pública<sup>48</sup>. En la actualidad, se ha con-

---

<sup>45</sup> J. MAYORAL, S. PARRATT y M. MORATA, «Desinformación, manipulación y credibilidad periodísticas...», *op. cit.*, p. 401.

<sup>46</sup> L. GRAVES, *Deciding what's true: The rise of political fact-checking in American journalism*, New York, Columbia University Press, 2016, p. 51.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>48</sup> X. LÓPEZ-GARCÍA, A. VIZOSO y S. PÉREZ-SEIJO (2019), «Iniciativas de verificación en el escenario de la desinformación», *op. cit.*, p. 92.

vertido en una oportunidad laboral para reporteros independientes y de investigación generando una nueva rama periodística: el periodismo de confirmación.

Moshirnia ha criticado la generalización de esta práctica por tres motivos<sup>49</sup>: la ausencia de objetividad en la elección del contenido objeto de verificación; la falta de rigor en el uso de métricas de calificación (lógica binaria del verdadero-falso); y la subjetividad o sesgo del *fact-checker*. Los detractores de la técnica consideran, asimismo, que en el ámbito político presenta tres disfunciones relevantes<sup>50</sup>: discrepancia sobre el contenido que debe ser objeto de verificación entre *fact-checkers*; discordancia en las conclusiones realizadas por diferentes *fact-checkers* sobre el mismo contenido; y generación de una falsa impresión de falta de honestidad en la actividad política. La concurrencia de estas circunstancias podría traducirse en una clara interferencia que revestiría cierta gravedad en el contexto de un proceso político relevante (p. ej., una campaña electoral).

La práctica también ha sido cuestionada por Graves desde el punto de vista de su fuente de financiación<sup>51</sup>. Los sitios de *fat-checking* pueden agruparse en torno a tres modelos: los que pertenecen a un medio de comunicación concreto (financiados por el medio al que auditan); los que tienen condición de proveedores de servicios (financiados con cargo a sus clientes normalmente a través de publicidad); y los que se financian recurriendo a donaciones particulares (*crowdfunding*). Desde esta perspectiva se considera que, a mayor independencia económica, mayor confianza y credibilidad.

Las redes sociales son conocedoras de la intensa transmisión de desinformación que fluye a través de sus cuentas, y han adoptado diversas medidas para intentar restringir o limitar esta circulación.

Facebook e Instagram han implementado desde enero de 2017 un programa por países en el que organizaciones externas de *fact-checking*, certificadas por la *International Fact Checking Network* (IFCN), identifican desinformación viral que carece de fundamento. Los pasos del programa son los siguientes: identificar noticias falsas, revisar contenidos, etiquetar

---

<sup>49</sup> A. MOSHIRNIA (2020), «Who Will Check the Checkers? False Factcheckers and Memetic Misinformation», *Utah Law Review*, núm. 4 (2020), pp. 1029-1031.

<sup>50</sup> Por todos, G. LORETO-ECHEVERRI, L. ROMERO-RODRÍGUEZ y M. PÉREZ-RODRÍGUEZ, «*Fact-checking vs. Fake news*: periodismo de confirmación como componente de la competencia mediática contra la desinformación», *Index-comunicación*, vol. 8, núm. 2 (2018), pp. 302-304.

<sup>51</sup> L. GRAVES, *Deciding what's true...*, op. cit., p. 51.

desinformación e informar a los usuarios, filtrar desinformación para que tenga acceso limitado y emprender acciones contra páginas reincidentes. No obstante, su sistema de detección de *fake news* basado en algoritmos poco transparentes ha manifestado «sesgo o tendencia», lo que no parece una solución adecuada.

Twitter, por su parte, etiqueta publicaciones como *not factual* desde junio de 2020, pero advierte que su objetivo «es proporcionar contexto, no realizar *fact-checking*». Más críticas ha recibido su política de cancelación de cuentas por flujo de contenido inapropiado (resultando especialmente destacada la polémica que se suscitó en torno a la expulsión de Donald Trump).

En todo caso, el sistema de *fact-checking* apunta ya varios problemas de calado, puesto que ni todas las noticias son verificables de forma inmediata, ni siempre es posible discernir con claridad entre hechos y opiniones. Además, no existen mecanismos para garantizar la neutralidad o independencia de los verificadores. Por ese motivo la generalización del *fact-checking*, con más dudas que certezas, lleva a plantearse las siguientes cuestiones: ¿Tiene límites la verificación de contenidos? ¿Tiene responsabilidad la empresa verificadora ante un *checking* que se reputa falso? ¿Qué impacta más en un proceso político una noticia falsa o un *checking* que se reputa falso?

## VII. LA POSICIÓN DE LOS ESTADOS ANTE LA DESINFORMACIÓN

El Estado desempeña un papel fundamental ante el fenómeno de la desinformación que puede analizarse desde tres perspectivas: *i*) el Estado como víctima de la desinformación difundida por otro Estado, organización o persona (p. ej., en el conflicto Rusia contra Ucrania); *ii*) el Estado como promotor o autor de desinformación (p. ej., en España durante la pandemia de Covid-19), y *iii*) el Estado como garante de los ciudadanos ante la desinformación, tanto promoviendo las condiciones necesarias y removiendo los obstáculos para un ejercicio efectivo de la libertad de expresión e información, como adoptando las medidas necesarias para combatir y erradicar la desinformación.



## 1. El Estado como víctima de la desinformación

Las guerras se desarrollan en muchos frentes, y entre ellos resulta esencial el de la batalla por la comunicación, que lleva implícita un pulso por el relato, el imaginario social y el apoyo de la opinión pública. El éxito de esa batalla pilota sobre la desinformación, que en un escenario bélico tiene como principal objetivo desacreditar al adversario y ganar apoyos para la causa<sup>52</sup>. En el conflicto Rusia contra Ucrania la estrategia comunicativa de ambos Estados, y el recurso a la desinformación como aspecto inherente a la propaganda, presenta diferencias notables.

Rusia ha optado por los medios de comunicación tradicionales, principalmente la TV (Russia Today y Canal 1), y ha centrado su estrategia en un férreo control de la información, que glorifica la invasión rusa como una misión de liberación. Apoyándose en la censura y la represión de los medios independientes, descarta como falsa toda información sobre las atrocidades cometidas por sus tropas. Con esta estrategia ha mantenido el apoyo explícito de sus aliados tradicionales y ha logrado aunar a Irán, Siria y Venezuela entre otros.

Ucrania, por su parte, ha optado por las redes sociales y ha centrado su estrategia en la repetición de un discurso sencillo protagonizado por un único interlocutor, Volodímir Zelenski, que presenta una imagen impoluta de sí mismo y visibiliza a Vladímir Putin como la encarnación de todo mal<sup>53</sup>. El carácter viral de la información que discurre por las redes, y el apoyo sin fisuras de un importante grupo de empresas de comunicación y relaciones públicas que colabora con el Gobierno, han conferido a Ucrania un mayor protagonismo que le ha permitido mostrar la guerra desde su perspectiva, apelando así a las emociones de los receptores. La campaña ha sido tan exitosa que, aunque gran parte de la información suministrada sobre la evolución del campo de batalla, incluyendo las cifras de bajas en ambos bandos, no pueda verificarse de forma independiente, Ucrania ha logrado un apoyo casi unánime en los países occidentales, principalmente Estados Unidos y la Unión Europea.

---

<sup>52</sup> F. PINTO CEBRIÁN, «Guerra ruso-ucraniana. Propaganda, debates y controversias», *Revista Desperta Ferro de Arqueología e Historia*, 21 de octubre de 2022.

<sup>53</sup> P. ALONSO SANTOS, «Comunicación, propaganda, relato: el otro frente de la guerra de Ucrania», *El País*, 19 de marzo de 2022.

## 2. El Estado como promotor o autor de la desinformación

La pandemia provocada por el Covid-19 puso de manifiesto que, en determinados momentos y ante circunstancias concretas, los Estados pueden ser los principales promotores o autores de desinformación.

La rápida propagación del Covid-19 entre los diferentes países conllevó la declaración de pandemia global por la OMS el 11 de marzo de 2020. En España, esta situación de alerta sanitaria de máximo nivel justificó la declaración del estado de alarma (*ex art. 116 de la Constitución*), que fue acordada por el Consejo de Ministros el 14 de marzo de 2020 con la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, hoy ya declarado inconstitucional<sup>54</sup>.

Con carácter previo a esta declaración, el 12 de marzo de 2020, el Gobierno, con una decisión sin precedentes, prohibió el acceso de los medios de comunicación a La Moncloa y modificó el formato de las ruedas de prensa, que pasaron a realizarse de forma telemática. Para la gestión de las comparecencias se creó un chat en el que los periodistas acreditados, de forma anticipada, formulaban sus preguntas al secretario de Estado de Comunicación. Convocada la rueda de prensa, el secretario de Estado de Comunicación, tras haber escogido las preguntas que el Gobierno estaba dispuesto a contestar, las formulaba al miembro del Gobierno al que iban dirigidas (indicando el nombre del profesional y el medio de comunicación) y este las contestaba. No se admitían repreguntas.

La finalidad de la medida, reducir la propagación del virus, no fue discutida; pero sí se criticó con severidad que se aprovecharan las circunstancias para imponer un nuevo formato a las ruedas de prensa, que no cumplía con los requisitos mínimos exigibles en un sistema democrático

---

<sup>54</sup> El Tribunal Constitucional en virtud de la Sentencia 148/2021, de 14 de julio de 2021 resolvió el Recurso de inconstitucionalidad 2054/2020 interpuesto por el Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el anterior; los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, por los que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el Covid-19.

consolidado<sup>55</sup>: no se permitía la realización en directo de preguntas libres, sin filtro ni censura; no se facilitaban respuestas breves, directas y sin evasivas; y no existía la posibilidad de formular repreguntas.

Ante esta realidad, que se estaba prolongando en el tiempo, más de un centenar de periodistas de diversas tendencias editoriales firmaron el 30 de marzo de 2020 el manifiesto denominado «La Libertad de Preguntar»<sup>56</sup>, exigiendo al Gobierno el respeto a la libertad de información. Los profesionales defendían que el control ejercido por los medios de comunicación se hacía especialmente necesario en un momento en que el Gobierno estaba dotado de potestades extraordinarias, y exigían la posibilidad de formular las preguntas en directo y de repreguntar, aunque las ruedas de prensa continuasen celebrándose de forma telemática. Además, remarcaban dos cuestiones: en primer lugar, que el hecho de que fuese un miembro del propio Gobierno el que formulase las preguntas a otros miembros del Gobierno evidenciaba una falta absoluta de transparencia, y un fuerte interés por controlar la información; y, en segundo lugar, que el estado de alarma no podía utilizarse para socavar el ejercicio del art. 20.1.d) de la Constitución, que garantiza el derecho fundamental «a comunicar o recibir libremente información veraz»<sup>57</sup>.

Dada la presión ejercida por los periodistas y los medios de comunicación, el Gobierno rectificó su decisión anunciando el 5 de abril de 2020 que los periodistas podrían volver a formular preguntas de forma directa, mediante un mecanismo aleatorio, público y verificable.

A lo largo de la pandemia, pero especialmente durante el primer confinamiento, el Gobierno desplegó también un control sin precedentes sobre los contenidos informativos relacionados con el Covid-19: la mayor parte de la información pública procedía del Gabinete de Comunicación del Gobierno, era monotemática y los periodistas no tenían oportunidad ni de contrastarla ni de contrarrestarla.

En línea con esta política gubernamental, se impidió que periodistas y medios de comunicación tuviesen acceso a los hospitales, a las residencias, y a los espacios habilitados de urgencia para acoger a los féretros durante las semanas más virulentas de la pandemia. A diferencia de otros paí-

---

<sup>55</sup> M. A. BLANES CLIMENT, «La incidencia del Covid-19 sobre la transparencia de las instituciones públicas», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 11 (2020), p. 17.

<sup>56</sup> El manifiesto íntegro puede consultarse en <https://www.ecestaticos.com>, consultado el 18 de enero de 2024.

<sup>57</sup> V. RODRÍGUEZ BLANCO, «¿Se vulneró el Derecho a recibir información durante el primer estado de alarma en la crisis del Covid-19?», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 12 (2021), p. 229.

ses, no se publicaron fotografías ni imágenes en los medios de comunicación del transporte o almacenamiento de féretros<sup>58</sup>. Esta censura ha sido denunciada por algunos profesionales de la comunicación en diferentes reportajes publicados<sup>59</sup>, y se ha considerado un incumplimiento flagrante de las obligaciones gubernamentales en materia de transparencia, al entender que era una obligación ineludible del Gobierno, que cobraba especial relevancia en una situación de confinamiento, el haber acompañado las informaciones sobre el número de fallecidos con fotografías e imágenes de los féretros<sup>60</sup>.

Esta estrategia comunicativa del Gobierno durante el primer estado de alarma pretendió diluir los mecanismos de control que corresponden a la opinión pública y reveló un cierto interés en «promover u ocultar» información concreta de forma monopolizadora. En este sentido *El País* publicó el 15 de abril de 2020 que el CIS había incorporado una pregunta al último barómetro sobre si había que «mantener la libertad total para la difusión de noticias e informaciones sobre el coronavirus» o si sería mejor «restringir toda la información sobre la pandemia a fuentes oficiales». La inserción de esta pregunta fue interpretada como una invitación a la censura estatal y se acusó al Gobierno de buscar una respuesta favorable de los ciudadanos mediante una redacción de la pregunta alejada de la neutralidad<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> A. IBÁÑEZ PEIRÓ, «La actividad informativa del Gobierno español durante la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus, Covid-19», *Revista Española de Comunicación en Salud*, vol. 10, núm. 2 (2021), pp. 571-573.

<sup>59</sup> «Los muertos invisibles, censura en la pandemia», *El Independiente*, 13 de junio de 2020. En este reportaje Rafael Ordóñez, destaca que en plena sociedad de la información se haya dejado un vacío sobre la pandemia, que pasará a la historia por los féretros que no hemos visto. En la misma línea, Gervasio Sánchez señala que «se ha violado la libertad de prensa» puesto que desde todos los medios y desde todas las administraciones se ha evitado la imagen de los muertos por la pandemia pese a multiplicar los fallecidos en el 11-M. Por su parte, Fernando Lázaro, tras destacar que solo *El Mundo* se atrevió a publicar el 12 de abril una foto del Palacio del Hielo de Madrid habilitada como una gran morgue, denunció que la consigna de La Moncloa había sido «nada de muertos y solo palmas y mensajes positivos» en un afán paternalista de ocultar una información «dura pero real» a los ciudadanos.

<sup>60</sup> L. CABALLERO TRENADO, «Libertad de información y derechos fundamentales: un equilibrio inestable», *Estudios en Derecho a la información*, núm. 1 (2022), pp. 162-164.

<sup>61</sup> N. ESPINOSA SÁNCHEZ, «Censura y manipulación informativa durante las primeras semanas de la crisis del Coronavirus en España», *La Razón Histórica*, núm. 46 (2020), p. 51.

### 3. El Estado como garante de los derechos y libertades de los ciudadanos ante la desinformación

Los Estados, en su condición de garantes, tienen la obligación de generar las condiciones necesarias para un ejercicio efectivo de la libertad de expresión e información, lo que incluye la adopción de las medidas adecuadas para combatir y erradicar la desinformación.

Esta exigencia comporta dos dimensiones. Una dimensión negativa o de abstención: el Estado debe evitar interferir en el ejercicio de la libertad de expresión e información de los ciudadanos a través de la censura de contenidos (ideas, opiniones o informaciones), de la opacidad u obstrucción del acceso a la información pública, y de la difusión de contenidos fraudulentos. Y una dimensión positiva o de pro actividad: el Estado debe procurar un marco legal que proteja los derechos de las personas a la libertad de expresión e información, y garantice la igualdad de oportunidades, promoviendo las condiciones adecuadas para su ejercicio y removiendo los obstáculos que lo impidan o dificulten. Esta dimensión positiva abarca la adopción de medidas necesarias y proporcionadas para limitar el abuso de derecho que se produce cuando se transmite desinformación.

En su lucha contra la desinformación los Estados han optado por medidas parlamentarias y extraparlamentarias. Desde el año 2016 la desinformación marca la agenda parlamentaria en la práctica totalidad del mundo a través de diferentes enfoques.

Algunos Estados han optado por criminalizar el fenómeno, tipificando como delito diferentes conductas relacionadas con la difusión de noticias falsas. Es el caso, por ejemplo, de países como Rusia o Francia. En España se ha producido la primera condena penal por la difusión de una noticia falsa, al entender la Audiencia Provincial de Barcelona que el contenido de la misma (atribuir una agresión sexual que había sucedido en China a menores no acompañados de un Centro español en concreto) quedaba subsumido en el tipo que castiga «la incitación al odio de un grupo vulnerable por motivos discriminatorios». La tipificación como delito de estas conductas ha sido criticada por tres motivos<sup>62</sup>: la dificultad que entraña la identificación del propio concepto *fake news*; la dificultad que supone

---

<sup>62</sup> C. PAUNER CHULVI, «Noticias falsas y libertad de expresión e información. El control de los contenidos informativos en la Red», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41 (2018), p. 298.

apreciar la concurrencia del dolo o intención en la conducta; y la dificultad que conlleva precisar el momento exacto en que se provoca el daño.

Otros Estados han optado por el control de contenidos articulando un sistema que traslada la responsabilidad a las plataformas de internet (intermediarios). Es el caso, por ejemplo, de Singapur que por Ley exige a estas empresas que evalúen, determinen y oculten el contenido falso en un periodo de tiempo determinado so pena de incurrir en sanciones económicas elevadas. Aplicando esta Ley, Singapur obligó a Facebook a bloquear, durante la pandemia de Covid-19, una página web que difundía contenidos muy críticos con la actuación del Gobierno. La aprobación de estas normas también ha sido muy criticada por el uso abusivo que puedan realizar los Gobiernos, ya que les permitiría convertir una herramienta contra la desinformación en un instrumento de censura, tanto para la oposición política como para la opinión pública<sup>63</sup>.

#### VIII. MEDIDAS CONTRA LA DESINFORMACIÓN Y REFLEJO EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: ESPECIAL REFERENCIA A SU IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La desinformación se ha convertido en la protagonista de los debates sobre la calidad democrática, y su futuro tal y como la conocemos hoy (democracia representativa). En inicio se consideró como una herramienta más de persuasión en los procesos políticos (principalmente, en las campañas electorales). Pero tras valorarse las consecuencias de su impacto, hoy se ha dado un paso más, y se le atribuye un efecto disruptivo clave, tanto sobre las instituciones democráticas (para ocuparlas, socavarlas o paralizarlas), como sobre la opinión pública (para radicalizarla y polarizarla).

En la actualidad es comúnmente aceptado que la desinformación constituye una amenaza real para la democracia por dos motivos: erosiona el clima social y socava la confianza de los ciudadanos en las instituciones<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> E. ARROYO AMAYUELAS, «La responsabilidad de los intermediarios en internet: ¿Puertos seguros a prueba de futuro?», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, núm. 12 (2020), p. 811.

<sup>64</sup> L. M. GONZÁLEZ DE LA GARZA, «La crisis de la democracia representativa: nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnocracia en la

No obstante, hasta que no se percibió como tal, los países occidentales no plantearon la adopción de medidas institucionales para combatirla.

## 1. Aproximación a la respuesta de la Unión Europea

El 15 de junio de 2017 el Parlamento Europeo adoptó la *Resolución sobre las plataformas en línea y el mercado único digital* [2016/2276 (INI)], en la que se instaba a la Comisión a analizar el contexto y el marco jurídico existente en torno al control de la difusión de noticias falsas, barajando la posibilidad de una intervención legislativa para su limitación; y se realizaba un llamamiento para que las plataformas en línea adoptaran una mayor proactividad en la defensa de los usuarios.

El 1 de marzo de 2018 se aprobó la *Recomendación (UE) 2018/334 de la Comisión, sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea*, con el objetivo de orientar a los Estados miembros acerca de cómo frenar los abusos en la difusión de información por parte de terceros.

En octubre de 2018 se firmó el *Código de buenas prácticas en materia de desinformación*, una de las medidas más importantes, que fue definida como una herramienta de autorregulación innovadora para garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas de las plataformas en línea, y un marco para supervisar y mejorar sus políticas en materia de desinformación. Los firmantes de este Código (entre los que destacan Google, Facebook, Twitter y Mozilla) se comprometen, entre otras cuestiones: *i)* a limitar los ingresos publicitarios de cuentas y sitios web que distorsionen información, *ii)* a proporcionar herramientas para reducir la desinformación, *iii)* a disponer de una política clara y accesible sobre bots, *iv)* a cerrar cuentas falsas y *v)* a ofrecer información y herramientas para ayudar a los ciudadanos en la toma de decisiones promoviendo el acceso a diversos puntos de vista.

La colaboración de las plataformas de internet en el control de la desinformación prevista en el *Código de buenas prácticas* ha sido contestada por el riesgo que conlleva para el derecho de acceso a la información la selección y diferenciación de contenidos (entre verdaderos y falsos) por medio de algoritmos<sup>65</sup>.

---

era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el *microtargeting* y el *big data*», *Revista de Derecho Político*, núm. 103 (2018), p. 259.

<sup>65</sup> J. L. DE CASTRO RUANO, «La desinformación como instrumento político en la Socie-



El *Código de buenas prácticas* tuvo una primera evaluación el 29 de enero de 2019 gracias a los informes emitidos por los firmantes, que sintetizaron las diferentes medidas adoptadas para cumplirlo. Entre ellas cabe destacar la eliminación de cuentas falsas por Facebook y de la visibilidad de sitios que difunden desinformación por Google. Google ha dispuesto también diferentes instrumentos para controlar la propaganda política, aunque no están operativos en todos los países. Twitter ha priorizado el cierre de cuentas falsas y la lucha contra los *bots*. Y Mozilla, ha lanzado una versión de su navegador que bloquea por defecto el *cross-site tracking*, aunque todavía se desconoce cómo limita la información de las actividades de los usuarios que pueden utilizarse para campañas de desinformación. Con todo, y pese al gran esfuerzo realizado por la UE para difundirlo, el *Código de buenas prácticas* tiene todavía muy pocas empresas entre los firmantes (tan solo 34 a 16 de noviembre de 2022).

En diciembre de 2018, el Consejo Europeo presentó el *Plan de Acción contra la desinformación*, que supone una respuesta coordinada que se sustenta sobre cuatro pilares básicos: *i)* el incremento de recursos y la mejora de las capacidades de detección y análisis de desinformación; *ii)* la sensibilización y el refuerzo de la resiliencia de la sociedad, *iii)* el aumento de las respuestas coordinadas a través de infraestructuras tecnológicas [Rapid Alert System (RAS) puesto en marcha en marzo de 2019] y *iv)* la movilización de las plataformas en línea y el sector de la publicidad para promover su implicación en la lucha contra la desinformación.

El 17 de abril de 2019 se aprobó la *Directiva (UE) 2019/790 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital y por la que se modifican las Directivas 96/9/CE y 2001/29/CE*, con el objetivo de armonizar las normativas internas y adaptar los derechos de propiedad intelectual a las nuevas formas de creación, producción, distribución y acceso a los contenidos, que han variado notablemente como consecuencia de los avances tecnológicos. Esta Directiva no se planteó, en inicio, como un mecanismo de respuesta a la desinformación, pero se prevé que su aplicación contribuya a reducir la difusión de desinformación, puesto que las plataformas en línea tendrán responsabilidad sobre el control de la autoría del contenido difundido por los usuarios para preservar los derechos de propiedad intelectual.

---

dad Internacional actual: las respuestas desde la Unión Europea», *Unión Europea Aranzadi*, núm. 7 (2018), p. 21.



Esta norma ha sido acogida con cautela por el impacto que pueda desplegar sobre internet en su condición de red abierta (los agregadores de noticias no podrán reproducir fragmentos salvo autorización expresa del titular de los derechos y/o garantizando la retribución de los autores); y por el riesgo que conlleva para los derechos fundamentales la aplicación de mecanismos para filtrar contenidos bajo el pretexto de proteger a los autores<sup>66</sup>.

En diciembre de 2020, el Consejo Europeo presentó el *Plan de Acción para la democracia europea*, que contempla tres ámbitos prioritarios.

En primer lugar, promover la celebración de elecciones libres y justas. Entre las acciones clave se incluyen: *i*) proponer legislación para garantizar una mayor transparencia en el ámbito del contenido político patrocinado (publicidad política), *ii*) proponer una revisión del Reglamento sobre la financiación de los partidos políticos, *iii*) establecer un nuevo mecanismo operativo conjunto a través de la Red Europea de Cooperación Electoral a fin de hacer frente a las amenazas externas (injerencia extranjera) en los procesos electorales y *iv*) adoptar medidas para proteger las elecciones y las infraestructuras electorales contra las amenazas, incluyendo los ciberataques.

En segundo lugar, reforzar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación. Entre las acciones clave se incluye reducir la interposición de demandas estratégicas contra la participación pública en asuntos civiles con implicaciones transfronterizas a través de diferentes medidas: *i*) permitiendo a los jueces desestimar rápidamente las manifiestamente infundadas promovidas contra periodistas y defensores de los derechos humanos, *ii*) estableciendo garantías procesales como, por ejemplo, la indemnización por daños y perjuicios y *iii*) contemplando sanciones disuasorias por la interposición de demandas abusivas.

Y, en tercer lugar, luchar contra la desinformación. Entre las acciones clave se proponen: *i*) mejorar las herramientas para contrarrestar las injerencias extranjeras en el espacio de información UE y *ii*) revisar el *Código de buenas prácticas en materia de desinformación* para convertirlo en un marco regulatorio compartido respecto a las obligaciones y la rendición de cuentas de las plataformas en línea.

El 19 de octubre de 2022 se aprobó el *Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a un mercado único de servicios*

---

<sup>66</sup> D. ACOSTA-GONZÁLEZ, «Consideraciones en torno a la normativa sobre los prestadores de servicios en línea y editoriales de prensa propendida por la nueva directiva europea sobre derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital», *Revista La propiedad inmaterial*, núm. 27 (2019), pp. 105-106.

*digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE* (Reglamento de Servicios Digitales o DSA, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo principal es luchar contra la proliferación de contenido ilícito en internet y salvaguardar, al mismo tiempo, los derechos de los usuarios.

Desde el 17 de febrero de 2024 se aplica ya a todos los proveedores de servicios intermediarios prestados a destinatarios que tengan su lugar de establecimiento o residencia en la UE, con independencia del lugar de establecimiento o ubicación del proveedor (criterio del país de destino de los servicios prestados). Procede destacar que estas normas ya se aplicaban a las plataformas designadas con más de 45 millones de usuarios en la UE (el 10 por 100 de la población de la UE), las denominadas «plataformas en línea de muy gran tamaño» o los «motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño» desde finales de agosto de 2023.

Desde la perspectiva de su ámbito subjetivo, la DSA clasifica a los proveedores de servicios intermediarios en los siguientes términos:

- *Servicios de intermediación*: ponen a disposición de los usuarios las infraestructuras de red. Incluye proveedores de acceso a internet y registradores de nombres de dominio.
- *Servicios de alojamiento de datos*: almacenan información proporcionada por los destinatarios del servicio a petición. Incluyen, entre otros, servicios de computación en nube o de alojamiento web.
- *Plataformas en línea*: prestadores de servicios de alojamiento que, a petición del receptor del servicio, almacena y difunde información al público, a menos que esta actividad sea una característica menor y puramente auxiliar de otro servicio y, por motivos técnicos y objetivos no pueda usarse sin ese otro servicio, y la integración de esa características en el otro servicio no sea una medio para evitar la aplicación de este Reglamento. Incluye las redes sociales o *marketplaces* (p. ej. los prestadores de servicios de alojamiento de datos).
- *Motores de búsqueda*.
- *Plataformas en línea y motores de búsqueda de muy gran tamaño*: aquellas que cuentan con al menos 45 millones de usuarios mensuales activos en la UE.

Desde la perspectiva de su ámbito objetivo, la DSA configura cuatro niveles (de carácter acumulativo) en función del menor o mayor grado de obligaciones que impone a los sujetos pasivos.

— *Primer nivel: obligaciones generales* (servicios de intermediación, servicios de alojamiento de datos, plataformas en línea, motores de búsqueda, y plataformas en línea y motores de búsqueda de muy gran tamaño).

Hasta la fecha, la responsabilidad de los prestadores de servicios digitales se asentaba en torno a dos principios básicos: la ausencia de responsabilidad por los contenidos ilícitos que alojaban o transmitían siempre que no tuviesen conocimiento efectivo de los mismos; y la inexistencia de una obligación general de monitorización para impedir la publicación o transmisión de estos contenidos. La DSA mantiene ambos principios, pero introduce nuevas obligaciones para estos prestadores de servicios: *i)* la creación de procesos específicos para solicitar la retirada de contenidos ilícitos, incluyendo la necesidad de justificar la retirada; *ii)* la habilitación de mecanismos para permitir que los usuarios puedan defenderse en caso de que entiendan que sus contenidos han sido retirados sin justificación infringiendo, por ejemplo, sus libertades de expresión e información; o *iii)* la obligación de cooperar con las autoridades de los Estados Miembros tanto en la retirada de contenidos ilícitos como en la identificación de determinados usuarios.

— *Segundo nivel: obligaciones de diligencia* (servicios de intermediación, servicios de alojamiento de datos, plataformas en línea, motores de búsqueda, y plataformas en línea y motores de búsqueda de muy gran tamaño).

Con el objetivo de aumentar la transparencia respecto de los mecanismos de actuación de los prestadores de servicios digitales frente a los usuarios (tanto consumidores como profesionales), la DSA impone las obligaciones de diligencia debida: *i)* establecer un punto de contacto único; *ii)* designar un representante legal para los no establecidos en territorio UE; *iii)* describir las políticas, procedimientos y medidas que emplean a la hora de moderar contenidos, incluyendo el uso de sistemas algorítmicos para la toma de decisiones, y *iv)* publicar información relativa a las solicitudes de retirada de contenidos ilícitos recibidas de terceros (p. ej., autoridades públicas o ciudadanos) o fruto de su propia actividad de monitorización voluntaria.

— *Tercer nivel: obligaciones específicas* (plataformas en línea y plataformas en línea de muy gran tamaño).

Contempla un conjunto de obligaciones que se dirige de forma específica a las plataformas en línea: *i)* la creación de sistemas internos de reclamación para gestionar la retirada de contenidos ilícitos y/o la suspensión

o terminación de los servicios y/o de las cuentas de usuarios; *ii*) cooperar con servicios alternativos para la resolución de disputas (p. ej., mecanismos de mediación); *iii*) la gestión preferente de las notificaciones de retirada de contenidos ilícitos realizadas por informadores de confianza; *iv*) la obligación de suspender temporalmente las cuentas de los usuarios con un historial considerable de infracciones; *v*) obtener la información necesaria para permitir la trazabilidad de los terceros que ofrezcan la venta a distancia de productos o servicios en la plataforma, y *vi*) identificar debidamente la publicidad que se muestran en sus interfaces, incluyendo información sobre los criterios empleados para seleccionar a los receptores de la publicidad. Las plataformas en línea deberán suspender temporalmente la actividad de la persona que muestre comportamientos abusivos (publicación frecuente de contenidos manifiestamente ilícitos y envío frecuente de avisos o reclamaciones manifiestamente infundados a través de los mecanismos habilitados). Una información tendrá la consideración de contenido manifiestamente ilícito cuando sea evidente para una persona legítima en la materia, sin un análisis de fondo. Se excluye de este conjunto de obligaciones a las pequeñas y medianas empresas por entender que se trata de una carga excesiva que puede actuar como una barrera de entrada para nuevos competidores, desincentivando así la creación de empresas digitales en la UE.

— *Cuarto nivel: obligaciones adicionales* (plataformas en línea y motores de búsqueda de muy gran tamaño).

Establece una serie de obligaciones adicionales que solo serán exigibles a las grandes plataformas en línea con el objetivo de gestionar riesgos sistémicos: *i*) la elaboración de un análisis de riesgo para determinar, al menos, los riesgos relativos a la distribución de contenidos ilegales, el impacto de su actividad en los derechos fundamentales de los usuarios y posibles usos manipulados de sus servicios que puedan afectar de forma negativa a la protección de la salud pública, a los menores, los discursos cívicos, los procesos electorales o la seguridad pública; *ii*) la introducción de medidas mitigadoras de los riesgos identificados como, por ejemplo, la adaptación de sus sistemas de moderación y/o recomendación, iniciar o aumentar la colaboración con informadores de confianza o limitar la publicidad asociada con sus servicios; *iii*) la realización de auditorías independientes para determinar su grado de cumplimiento al menos una vez al año; *iv*) la descripción de los parámetros utilizados en sus sistemas de recomendación; *v*) la creación de un repositorio de la publicidad publicada, o *vi*) la obliga-

ción de designar un responsable de cumplimiento encargado de monitorizar su grado de cumplimiento.

De forma adicional, la Comisión propone la creación de un Coordinador de Servicios Digitales en cada Estado Miembro, que será la autoridad competente para determinar el grado de cumplimiento del Reglamento, investigar la actividad de los prestadores y, en su caso, imponer sanciones que podrían alcanzar hasta el 6 por 100 de los ingresos anuales del prestador.

El contenido de la DSA pone de manifiesto que la UE ha optado por una posición más intervencionista, al exigir nuevas obligaciones a los proveedores de servicios intermediarios por internet, con el fin de garantizar una mayor transparencia y promover su colaboración en la lucha contra la difusión de contenidos ilícitos. Al tratarse de una norma horizontal, directamente aplicable, puede anticiparse que incrementará de forma notable la complejidad jurídica de los negocios digitales, por tanto, habrá que esperar a los resultados de su aplicación para valorar si es idónea para lograr la finalidad que persigue.

## **2. Aproximación a las primeras respuestas de los Estados en Europa**

Algunos países europeos han adoptado medidas (legislativas o de otro tipo) para hacer frente a la desinformación.

En España existe una «comisión sobre noticias falsas» que depende desde 2018 de la Comisión de Seguridad Nacional.

Además, conforme a la estrategia de Seguridad Nacional, se aprobó también el *Real Decreto Ley 14/2019 de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones*. Según el texto de la ley, la normativa se adapta a las nuevas tecnologías y redes de comunicaciones por parte de las Administraciones Públicas y garantiza el interés general y la seguridad pública, avalado por la *Ley 36/2015 de Seguridad Nacional*, que describe riesgos asociados a nuevas tecnologías. El Real Decreto hace referencia a los desafíos que plantean las redes: la desinformación, las interferencias en procesos de participación política de la ciudadanía y el espionaje. Y establece medidas para reforzar la coordinación en materia de seguridad de las redes y sistemas de información, reforzando la normativa sobre protección de datos personales y la protección de la seguridad pública en este ámbito.

Los análisis realizados sobre este Real Decreto coinciden en que su intención es, entre otras cosas, proteger contra el robo de datos y sobre todo prevenir la creación de una administración digital paralela. No obstante, se ha destacado que incluye referencias abstractas, y atribuye a la Administración del Estado una serie de competencias amplias con vocación de permanencia, que afectan derechos de los ciudadanos (p. ej. podría dar lugar a la posibilidad de cierre de webs sin autorización judicial, en supuestos excepcionales que atenten al orden o la seguridad pública o nacional)<sup>67</sup>.

Alemania aprobó en 2017 la Ley para mejorar la aplicación de la legislación sobre redes sociales, y optó por fortalecer la educación pública para reducir la desinformación y el extremismo.

Francia modificó en 2018 su Código Penal para tipificar como delito la manipulación de información a través de tres conductas: la difusión de noticias manifiestamente falsas, la difusión masiva y artificial de falsedades, y la alteración del orden público por incidencia en el voto electoral.

El Reino Unido creó en 2018 la Unidad de Comunicaciones de Seguridad Nacional, para combatir la desinformación y garantizar la seguridad nacional.

E Italia ha optado recientemente por la creación de Comisiones Parlamentarias para monitorizar la difusión de desinformación en línea.

La adopción de estas medidas ha sido muy criticada por la amenaza que suponen para la libertad de expresión, puesto que para contrarrestar la desinformación se recurre principalmente al monitoreo de redes y mensajes a través de filtros y, si este se practica con sesgo o se ejecuta mal, puede convertirse en una peligrosa herramienta de censura en manos de los Gobiernos.

Lo que parece claro, es que resulta muy difícil establecer herramientas de control de la desinformación, orientadas a la vigilancia de los sitios de internet y la verificación de contenidos, sin poner en peligro la libertad de expresión incluyendo la política.

---

<sup>67</sup> R. SEIJAS COSTA, «Las soluciones europeas a la desinformación y su riesgo de impacto en los derechos fundamentales», *Revista de Internet, Derecho y Política* (RIDP), núm. 31 (2020), p. 11.

### 3. ¿Protección o afectación de los derechos fundamentales?

Como ya se ha destacado, las principales propuestas para combatir la desinformación están orientadas al control y verificación de contenidos y constituyen un riesgo para el ejercicio de la libertad de expresión en internet. Ante esta circunstancia, expertos para la libertad de expresión de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Africana de Derechos Humanos (CADH), publicaron el 7 de marzo de 2017 una *Declaración Conjunta sobre libertad de expresión y noticias falsas, desinformación y propaganda*.

La *Declaración Conjunta* persigue dos objetivos clave. En primer lugar, identificar principios y buenas prácticas que deben ser respetados conforme al derecho internacional para preservar los derechos humanos; y, en segundo lugar, advertir sobre iniciativas procedentes tanto del sector público como del privado, que intentan poner coto a la desinformación mediante la restricción o supresión de la libertad de expresión, la libre circulación de ideas y el disenso, y que podrían considerarse contrarias al derecho internacional de los derechos humanos.

Los principios generales de la *Declaración Conjunta* destacan que la lucha contra la expansión de la desinformación no debe realizarse a costa de los derechos fundamentales. Y recuerdan que las restricciones a la libertad de expresión solo pueden imponerse desde el derecho internacional, conforme a los requisitos estipulados (prohibición de la apología del odio, la violencia, la discriminación o la hostilidad), y de acuerdo con el art. 20.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La *Declaración Conjunta* deja claro, refiriéndose a los acuerdos establecidos con los intermediarios (plataformas en línea), que no se les puede atribuir responsabilidad sobre los contenidos de terceros a menos que intervengan en ellos. En cuanto a los bloqueos a direcciones IP o sitios web, señala que se trata de medidas de carácter extremo que solo podrán adoptarse cuando venga estipulado por ley o resulte necesario para proteger un derecho humano. Y, con relación a los sistemas de filtrado de contenido controlados por los Gobiernos (y no por los usuarios finales) concluye que suponen una restricción injustificada de la libertad de expresión porque la cancelación de derechos de transmisión de información solo es legítima cuando un tribunal de justicia así lo determina.



El control de la desinformación, por tanto, debe cumplir unos estándares mínimos: *i)* no puede prohibirse la difusión de información aplicando filtros basados en conceptos imprecisos o ambiguos como el de *fake news*; *ii)* los Estados deben promover un entorno de comunicaciones libre e independiente, y abstenerse de distribuir información falsa; y *iii)* los medios de comunicación y periodistas deben ofrecer una cobertura crítica de la desinformación y la propaganda, especialmente en periodos electorales. Además, en las medidas adoptadas contra la desinformación deben reforzarse determinados aspectos para que no se produzcan vulneraciones de derechos (p. ej., las decisiones automatizadas sobre personas deben ser transparentes, extremar las garantías legales y garantizar el consentimiento del usuario).

Los poderes públicos tienen la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos, especialmente el de libertad de expresión, el derecho a la información y la participación política. Por tanto, no parece prudente dirigir todos los esfuerzos al control de contenidos promoviendo el bloqueo de la comunicación pública, ni siquiera para la consecución de un objetivo tan loable como es la supresión de la desinformación. El riesgo de censura desde el ámbito privado debería limitarse para proteger el principio de neutralidad, exigiendo a las plataformas en línea que garanticen el pluralismo, y manteniendo un control público sobre los sistemas de autorregulación. Para evitar que la libertad de expresión quede sujeta a un nivel de censura y autocensura sin precedentes, los esfuerzos deben centrarse en garantizar el pluralismo en la red y no solo en el control de los contenidos que se difunden<sup>68</sup>.

## IX. REFLEXIÓN FINAL

El proceso de informarse a través de internet vive una etapa convulsa producto de la gran cantidad de desinformación que fluye por la red. Y la desinformación constituye una amenaza real para la democracia, porque erosiona el clima social y socava la confianza de los ciudadanos en las Instituciones.

Frente a la complejidad del fenómeno debe promoverse la simplificación del concepto: la desinformación consiste en la transmisión de mentiras por acción u omisión para lograr un fin concreto. Debe destacarse el

---

<sup>68</sup> J. L. DE CASTRO RUANO, «La desinformación como instrumento político...», *op. cit.*, p. 25.



oxímoron propio de la expresión *fake news*: si es mentira no es noticia. Por el peligro añadido que conlleva, debe señalarse la apropiación discursiva del concepto en el ámbito de la política, como herramienta para desacreditar a periodistas, medios de comunicación y adversarios. Y, también, debe hacerse hincapié en las motivaciones intrínsecas vinculadas a la generación y difusión de contenidos fraudulentos (que encuentra su máxima expresión en la injerencia sobre los procesos políticos).

El auge de las plataformas en línea ha contribuido a potenciar el impacto de la desinformación en la calidad democrática de tres maneras: facilitando la difusión de contenidos engañosos, fraudulentos y descontextualizados; permitiendo la propagación de discursos de odio y radicalizados; y promoviendo la polarización social al facilitar la canalización de propaganda segmentada por sectores. De forma indirecta, los medios de comunicación tradicional también han participado en el proceso, al sustituir la información contrastada por información opinada al objeto de fidelizar su audiencia y mantener su posición. La neutralidad informativa ha sido sustituida por líneas duras de tendencia encaminadas hacia una homogeneidad informativa empática con el pensamiento de la audiencia. Y las fuentes oficiales de información contrastada han quedado sustituidas por cualquier fuente que permita la puesta inmediata de información para satisfacer la demanda ciudadana de inmediatez.

En la lucha contra la desinformación la verificación de contenidos (*fact checking*) se ha presentado como un recurso útil como revulsivo, pero es lento y tiene carácter reactivo, puesto que solo interviene cuando la desinformación ya se ha viralizado. Se ha demostrado además, que la desinformación mantiene su efecto en el receptor incluso después de haber sido desacreditada. El peligro de la desinformación no reside, por tanto, en dónde se produce, sino en cómo infecta la agenda mediática y las corrientes de opinión en el debate público. En todo caso, el sistema de *fact-checking* apunta ya varios problemas de calado, puesto que ni todas las noticias son verificables de forma inmediata, ni siempre es posible discernir con claridad entre hechos y opiniones. Además, no existen mecanismos para garantizar la neutralidad o independencia de los verificadores.

En la adopción de medidas contra la desinformación constituyen una dificultad adicional, tanto la apropiación del término en el discurso político para desacreditar al opositor o al adversario, como la posición que, en ocasiones y ante determinadas circunstancias, puedan presentar los Estados, como sujetos generadores o promotores de desinformación o como beneficiarios de determinadas herramientas para combatirlas.

Ante esta realidad, y para frenar el deterioro de las instituciones democráticas, la respuesta que se adopte debe tener alcance global, y basarse en los principios y valores universales que sostienen la democracia representativa y los derechos fundamentales. El objetivo de la intervención regulatoria debe orientarse en dos direcciones: *i)* la protección de los grupos más vulnerables y proclives a consumir la información (y desinformación) que discurre a través de internet (principalmente en el ámbito de las redes sociales), y *ii)* la construcción de un espacio público de calidad plural, a través de unos medios de comunicación que aporten hechos contrastados al debate público.

Estos objetivos deben alcanzarse respetando siempre el equilibrio entre los Poderes del Estado. Por este motivo debe limitarse toda injerencia del Poder Ejecutivo que pueda afectar al ejercicio de las libertades de expresión e información y los derechos de participación política. Y debe tenerse en cuenta que el Poder Judicial es el garante de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y el único con habilitación constitucional para suspenderlos o restringirlos.

La preservación de un régimen democrático depende de las libertades de expresión e información, porque son el instrumento que garantiza la construcción de una opinión pública libre, premisa esencial para el ejercicio de los derechos de participación política que garantizan el control y la alternancia del poder. La construcción de una opinión pública libre solo es posible desde el pluralismo sociopolítico, y sobre la base de una información objetiva y veraz. Por tanto, es fácil concluir que la desinformación se combate con mejor información y no con menos información.