

Espejo de Monografías

ISSN: 2660-4213 Número 10, año 2023. URL: espejodemonografias.comunicacion-social.es

MONOGRAFÍAS DE ACCESO ABIERTO
OPEN ACCESS MONOGRAPHS

COMUNICACIÓN SOCIAL
ediciones y publicaciones

ISBN 978-84-17600-63-1

El debate público en la red: polarización, consenso y discursos del odio (2022)

Enrique Arroyas Langa, Pedro Luis Pérez-Díaz, Marta Pérez-Escolar (editores)

Separata

Capítulo 7

Título del Capítulo

«Antídotos contra la epidemia desinformativa. Hacia un estado de la cuestión en la lucha contra la desinformación en España»

Autoría

Beatriz Correyero-Ruiz
Antonio José Baladrón-Pazos

Cómo citar este Capítulo

Correyero-Ruiz, B.; Baladrón-Pazos, A.J.
(2022): «Antídotos contra la epidemia desinformativa. Hacia un estado de la cuestión en la lucha contra la desinformación en España». En Arroyas Langa, E.; Pérez-Díaz, P.L.; Pérez-Escolar, Marta (eds.), *El debate público en la red: polarización, consenso y discursos del odio*. Salamanca: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones. ISBN: 978-84-17600-63-1

D.O.I.:

<https://doi.org/10.52495/c7.emcs.10.p96>



El libro *El debate público en la red: polarización, consenso y discursos del odio* está integrado en la colección «Periodística» de Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.

La confrontación forma parte de la política; es el nudo alrededor del cual se articula la competencia entre los partidos encargados de canalizar las alternativas ideológicas de los votantes. Ahora bien, cuando el conflicto se basa en identidades básicas, en mensajes simplistas y en visiones maniqueas de la realidad y del adversario, el fenómeno de la polarización se extiende en la sociedad, los discursos del odio hacen acto de presencia impulsando la exclusión política y social, y los consensos básicos saltan por los aires —así, queda eclipsado el necesario debate constructivo propio de las democracias, y éstas se debilitan hasta extremos peligrosos.

En este contexto, *El debate público en la red: polarización, consenso y discursos del odio* aborda los siguientes asuntos:

- las responsabilidades del liderazgo político y periodístico en la calidad del debate;
- la dimensión ideológica de la polarización en un contexto de fragmentación política, desafección y crisis de la democracia representativa liberal;
- el discurso político y periodístico como factor de polarización con especial atención a las redes sociales digitales;
- las nuevas tendencias periodísticas de verificación de datos o como instrumento para el consenso en la esfera pública digital.

En palabras de Silvio Waisbord «los capítulos aquí reunidos ofrecen ideas para entender el problema y discutir formas de superación o mejoramiento de la polarización. Si se espera que un buen libro ayude a entender problemas y dispare nuevas preguntas, este volumen cumple con creces. Traza lineamientos de investigación, identifica problemas y tendencias, y deja abiertos interrogantes para futuros trabajos.»

Sumario

Prólogo, por <i>Silvio Waisbord</i>	9
1. La grieta: polarización ideológica y afectiva en el debate político español, <i>por Manuel A. Egea Medrano; Antonio Garrido Rubia</i>	13
<i>Introducción</i>	13
1. <i>La polarización ideológica en España</i>	14
2. <i>La polarización afectiva</i>	16
2.1. <i>Conceptualización</i>	16
2.2. <i>Investigación y medición en Estados Unidos</i>	18
2.3. <i>Relación entre polarización ideológica y afectiva</i>	20
3. <i>La polarización afectiva en España</i>	21
3.1. <i>Antecedentes y estudios</i>	21
3.2. <i>Polarización afectiva hacia los partidos políticos</i>	23
3.3. <i>Polarización afectiva hacia los líderes políticos</i>	28
4. <i>Conclusiones</i>	29
<i>Bibliografía</i>	30
2. Los populismos como ideologías de la polarización en el declive de la democracia liberal, <i>por Enrique Arroyas Langa</i>	33
<i>Introducción</i>	33
1. <i>Liberalismo: señas de identidad y primeros desafíos</i>	35
2. <i>Los grandes enemigos de la democracia liberal: fascismo y comunismo</i>	38
3. <i>La seducción del autoritarismo</i>	41
4. <i>El peligro del populismo hoy: antipluralismo y exclusión</i>	43
5. <i>Conclusiones</i>	48
<i>Bibliografía</i>	49

3. La polarización discursiva como estrategia de comunicación en las cuentas de líderes y partidos políticos en Twitter, <i>por Juan Antonio Marín-Albaladejo</i>	51
<i>Introducción</i>	51
1. <i>La raíz estratégica de la polarización en redes sociales</i>	53
2. <i>Polarización y retórica maniquea</i>	59
3. <i>Mecanismos discursivos polarizadores</i>	62
4. <i>Conclusión</i>	65
<i>Bibliografía</i>	66
4. La cultura de la verificación periodística frente a la desinformación digital y sus efectos polarizadores, <i>por Pedro Luis Pérez-Díaz</i>	69
<i>Introducción</i>	69
1. <i>Las tribulaciones de una verdad incómoda</i>	70
2. <i>El auge de una cultura de la verificación periodística</i>	73
3. <i>Las contranarrativas de la verdad en entornos digitales</i>	76
3.1. <i>Determinar si se ha alcanzado el punto de inflexión</i> ...	76
3.2. <i>Emplear una amplificación estratégica</i>	76
3.3. <i>Verificar con efectividad</i>	77
3.4. <i>Profundizar en el contexto</i>	78
3.5. <i>Elegir el lenguaje idóneo</i>	79
3.6. <i>Ofrecer emparejados de verdad</i>	80
3.7. <i>Visualizar los datos disponibles</i>	80
3.8. <i>Rectificar con diligencia</i>	81
4. <i>Los efectos polarizadores de la desinformación</i>	82
5. <i>Conclusiones</i>	84
<i>Bibliografía</i>	85
5. El desmentido como instrumento para mejorar la calidad del debate público en el escenario digital, <i>por Marta Pérez-Escobar; Paula Herrero-Diz</i>	89
<i>Introducción</i>	89
1. <i>Identificando al enemigo: la desinformación y la ‘misinformación’</i>	92
2. <i>El desmentido: estructura y estilo informativo</i>	97
3. <i>¿Y ahora qué? Orientaciones para futuros periodistas verificadores</i>	102
4. <i>Conclusiones</i>	105
<i>Bibliografía</i>	106

6. El medio es el mensaje y el canal es el masaje: intentos de gestión de la polarización y los discursos del odio en Twitter, <i>por José Manuel Noguera-Vivo</i>	109
<i>Introducción</i>	109
1. <i>Consumo incidental: informarse mientras hacíamos otra cosa</i>	114
2. <i>Cambios sistémicos de Twitter en los últimos años</i>	117
3. <i>Conclusiones</i>	123
<i>Bibliografía</i>	125
7. Antídotos contra la epidemia desinformativa. Hacia un estado de la cuestión en la lucha contra la desinformación en España, <i>por Beatriz Correyero-Ruiz; Antonio José Baladrón-Pazos</i>	127
<i>Introducción</i>	127
1. <i>Las soluciones europeas a la desinformación</i>	131
2. <i>Marco institucional y normativo contra la desinformación en España</i>	132
2.1. <i>Las iniciativas del Partido Popular</i>	132
3. <i>Hacia un marco institucional y normativo</i>	134
4. <i>El apoyo de la sociedad civil</i>	141
5. <i>Conclusiones</i>	141
<i>Bibliografía</i>	143
8. Liderazgo político, soberanía digital y desplataformización en tiempos de pandemia, <i>por Pablo S. Blesa Aledo</i>	145
1. <i>Infodemia y gula informativa</i>	147
2. <i>La infoesfera: la irrupción en la dieta informativa de ingestas digitales</i>	149
3. <i>Posverdad, fake news y teorías conspirativas</i>	150
3.1. <i>Sandeces y posverdad</i>	151
3.2. <i>Fake news y teorías conspirativas</i>	152
4. <i>La soberanía digital</i>	153
4.1. <i>Los gigantes tecnológicos asumen la soberanía digital</i>	154
4.1.1. <i>Trump, la mentira es una estrategia de comunicación efectiva</i>	155
4.1.2. <i>La dudosa legitimidad desplataformizadora de las tecnológicas</i>	157

4.2. <i>Las cuestionables leyes reguladoras constrictivas de los Estados</i>	158
5. <i>Periodismo de calidad en la era de los populismos, la posverdad y la infodemia</i>	160
<i>Bibliografía</i>	161

Antídotos contra la epidemia desinformativa. Hacia un estado de la cuestión en la lucha contra la desinformación en España

Beatriz Correyero-Ruiz
Universidad Católica de Murcia (UCAM)
[bcorreyero@ucam.edu]

Antonio José Baladrón-Pazos
Universidad Rey Juan Carlos (URJC)
[antonio.baladron@urjc.es]

Introducción

Seguimos sin encontrar un antídoto para una vieja enfermedad que cada vez se vuelve más virulenta y que tiene un gran potencial para escapar de las vacunas: la desinformación. Sin embargo, hay que seguir estudiando el fenómeno para poder desarrollar un tratamiento preventivo capaz de inmunizar a toda la población. Hace falta más investigación, se necesita más apoyo institucional, es preciso contar con la cooperación de todos los actores implicados en el ecosistema y apostar por una verdadera cultura de la transparencia en los organismos públicos y privados.

El reto es complicado porque vivimos en una cultura de la posverdad y la sobresaturación informativa (infoxicación) en la que cada uno elige su propia verdad, como si de un *bufet* libre se tratara; un mundo polarizado que alimenta el choque de relatos y donde se atribuye mayor veracidad a aquellas noticias que más se repiten (D'Ancona, 2017; McIntyre, 2018; Rubio, 2018). La nuestra es una sociedad donde se ha erosionado la confianza en las instituciones y en los medios de comunicación y donde lo digital y las redes sociales «refuer-

zan un relativismo pernicioso que se ha ido extendiendo disfrazado de legítimo escepticismo» (Olmo y Romero, 2019). Este contexto es altamente propicio para la difusión de informaciones poco veraces, tergiversadas y sesgadas que buscan manipular la opinión pública —ya sea con fines económicos, políticos, sociales o ideológicos— con objeto de causar un perjuicio público. Esto es lo que persigue la desinformación, un desorden informativo que perjudica a nuestras democracias y obstaculiza la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones informadas.

La desinformación no debe entenderse únicamente como una amenaza híbrida que se cocina en granjas de *bots* fuera de las fronteras de los Estados; el problema se vuelve más grave cuando los propios Estados o los actores políticos locales (medios, partidos políticos, etc.) se convierten en emisores de falsedades. Lamentablemente, esto ocurre cada vez con mayor frecuencia. Sirvan de muestra las acusaciones de Trump sobre el fraude electoral en los Estados Unidos que desencadenaron el ataque al Capitolio; el falso aviso de bomba en el vuelo de Ryanair que cubría el trayecto entre Atenas y Vilna el 23 de mayo de 2021, que obligó a la tripulación a aterrizar en Minsk para que las autoridades bielorrusas apresaran a un conocido disidente de la dictadura; o la viralización en redes sociales del mensaje «Cristiano juega en Ceuta» que provocó una estampida masiva de niños y jóvenes marroquíes en la frontera con España. Todo lo que vino después constituye «el mayor ejemplo de estrategia híbrida de Marruecos hacia España desde la Marcha Verde en 1975» (Rojas, 2021).

Estos ejemplos ponen de manifiesto que el fenómeno de la desinformación requiere ser abordado desde diferentes perspectivas y ámbitos, y no solamente desde la seguridad nacional, sino desde la sociedad civil y desde la educación; y que si bien la desinformación se ha concebido tradicionalmente como un problema vinculado a los medios de comunicación, hoy en día trasciende el ámbito periodístico. La pandemia ha dejado bien claro en todo el mundo que «fuente oficial» no es sinónimo de veracidad, algo que parecen corroborar los datos

del Eurobarómetro anual de la Comisión Europea presentado en 2021 (Hernández, 2021).

Dado que los procesos de desinformación en la esfera pública se están normalizando, la exposición de los ciudadanos a una desinformación a gran escala representa un gran reto para todos los países democráticos. ¿Qué podemos hacer para frenar este fenómeno que se extiende como una pandemia?; ¿cómo controlar la desinformación que se difunde en internet?; ¿quién debe realizar ese control?

Gobiernos de todo el mundo han llevado el problema de la desinformación a sus cámaras y, en algunos casos, las iniciativas no han estado exentas de polémica: ¿es compatible el control de la desinformación con la libertad de expresión e información, la privacidad y el derecho a acceder a una información plural?; ¿es conveniente que los poderes públicos bloqueen los procesos de comunicación pública con el objetivo de limitar la desinformación?; ¿hay que dejar a las plataformas del sector privado que limiten la circulación de contenido o cierren cuentas de políticos y particulares?; ¿estamos prevenidos ante la tentación de gestionar la información en beneficio del interés partidista del que gobierna?; ¿se diferencia adecuadamente la protección de los intereses del Gobierno de la protección de los intereses del Estado? Como afirma Julia Olmo y Romero (2019):

La propia naturaleza cambiante de la desinformación, las dificultades de su identificación como amenaza, su trazabilidad y la determinación de la autoría, unido todo ello a la legítima sensibilidad democrática respecto de eventuales limitaciones de los derechos y libertades fundamentales, obligan a los responsables de la toma de decisiones a extremar la prudencia a la hora de actuar.

Hoy en día existe división de opiniones entre quienes defienden el control de las noticias falsas a través de legislación de obligado cumplimiento —es el caso de Alemania, Francia o Reino Unido, que han aprobado normas y leyes para eliminar

por vía rápida determinados bulos en redes sociales— (Badillo, 2019; Magallón, 2019) y los que no son partidarios de medidas legales punitivas y apuestan por la autorregulación, como es el caso de la Unión Europea (UE), organismo que sitúa la responsabilidad de contrarrestar la desinformación principalmente en las grandes plataformas digitales (De Castro Ruano, 2018; Seijas, 2020). Por ello les exige, no sólo mostrar advertencias sobre el contenido desinformativo y colaborar activamente con los verificadores, sino también ofrecer mayor transparencia, que rindan cuentas y asuman la responsabilidad de su actividad.

Raúl Magallón (2020) plantea que cualquier debate legislativo que se desee establecer en torno a la regulación de la desinformación debe estar sustentado sobre tres ejes principales: la regulación de las empresas tecnológicas como medios sociales y la implementación de un código de autorregulación obligatorio; la importancia de la campaña electoral como forma de expresión de la ciudadanía en democracia y la defensa de la libertad de información y expresión.

Ana Aba (2015) apuesta por delimitar el problema de los desórdenes informativos en el contexto de la libertad de información y centrarlo en la difusión de falsedades con el propósito de dañar y debilitar los pilares de la democracia y, directamente, a la opinión pública, partiendo de la premisa de que toda modalidad de censura previa atenta contra los derechos humanos. En esta misma línea, el Foro sobre Información y Democracia, organismo creado por Reporteros Sin Fronteras y avalado por el G7 y la Unesco, apuesta también por utilizar los derechos humanos como marco de referencia para la moderación de contenidos, lo cual se opone al actual modelo donde las plataformas pueden imponer políticas de contenido global según sus intereses. Este foro publicó en noviembre de 2020 un informe detallado que incluye 253 recomendaciones, tanto a los Estados como a las plataformas digitales, para crear un «marco regulatorio» contra la desinformación (Reporteros Sin Fronteras, 2020).

1. *Las soluciones europeas a la desinformación*

A pesar del carácter transversal de la problemática de la desinformación, las primeras medidas adoptadas en la protección y lucha frente a este problema, tanto en España como en la Unión Europea se llevaron a cabo, y así continúan, en clave de ciberseguridad y con el objetivo de frenar las injerencias de terceros países en los procesos electorales.

Fue en marzo de 2015 cuando la UE decidió proteger la integridad de los procesos electorales que buscaban desestabilizar el avance democrático de algunos países de Europa del Este, como fue el caso de Ucrania. Desde entonces, la Unión ha desarrollado numerosas iniciativas para limitar el impacto de la desinformación. Las medidas propuestas se han convertido en el marco de referencia para el trabajo del resto de estados miembros, entre ellos, España. Las últimas han sido: el Plan de Acción Europeo para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024, basado en Plan de Acción contra la Desinformación presentado en diciembre de 2018; el Código (reforzado) de Buenas Prácticas en materia de Desinformación, el mayor éxito de esta iniciativa es que ha conseguido la adhesión de las grandes plataformas de contenidos (Google, Facebook, Twitter, Tik Tok, Firefox o Microsoft); y el Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO), que reúne a verificadores, expertos en alfabetización mediática y académicos organizados en una red de ocho centros regionales. El que analizará la situación de la desinformación en la Península Ibérica es el proyecto Iberifer, coordinado por la Universidad de Navarra (Observatorio de Cibermedios, 2021); mientras que la futura Ley de Servicios Digitales (LSD) tendrá rango de reglamento y carácter subsidiario. Esta ley incorporará un régimen de sanciones que irá desde cierres temporales a sanciones económicas que llegarán, para los casos más graves, hasta el 6% del volumen de negocio mundial de la plataforma que lo incumpla (Martín, 2021).

2. Marco institucional y normativo contra la desinformación en España

2.1. Las iniciativas del Partido Popular

En el caso de España, la desinformación comenzó a ser un foco de preocupación prioritaria en 2017. El referéndum ilegal de Cataluña del 1 de octubre de 2017, donde se detectaron campañas de influencia mediática que tenían su origen en la Federación Rusa, fue el detonante del interés del Estado español en combatir la desinformación (Alandete, 2019; Milosevich, 2017). En este contexto, el Grupo Parlamentario Popular presentó en diciembre de ese mismo año una proposición no de ley relativa al impulso de «las medidas necesarias para garantizar la veracidad de las informaciones que circulan por servicios conectados a internet y evitar injerencias que pongan en peligro la estabilidad institucional en España» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2018: 26). El texto proponía identificar las noticias falsas mediante un «sellado o descalificación» desarrollado por instituciones públicas especializadas que actuaran en colaboración con las plataformas, los medios de comunicación, así como los usuarios y asociaciones y que sirviera de aviso a los ciudadanos para ayudarles a determinar la veracidad de las informaciones (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 12 de enero de 2018). El Pleno del Congreso rechazó esta proposición a principios de marzo de 2018 con 163 votos a favor, 177 en contra y una abstención. La iniciativa contó únicamente con el apoyo de Ciudadanos y el voto en contra del PSOE, Unidos Podemos y los partidos nacionalistas. El diputado del PSOE, Ignacio Sánchez Amor, alertó entonces de que la iniciativa se deslizaba peligrosamente por un campo minado que se acercaba a la censura y el recorte de libertades. El diputado de Podemos Rafael Mayoral denunció que lo que planteaba el PP era una «ley mordaza 2.0» y la creación de un «Ministerio de la Verdad», unas calificaciones que, curiosamente, se utilizarían dos años más tarde, esta vez desde las filas del PP y de Vox, para criticar la Orden Ministerial del Gobierno

que anunció el actual ‘Procedimiento de actuación contra la desinformación’, que se expone más adelante.¹

Desestimada la proposición no de ley, la ministra de Defensa, M.^a Dolores de Cospedal, solicitó en el mes de diciembre de 2017 la puesta en marcha en el Congreso de un grupo de trabajo que reuniera a expertos en seguridad, defensa, relaciones internacionales, periodistas, editores y plataformas de tecnológicas; así como autoridades europeas u organizaciones de verificación de noticias que ilustraran a los diputados sobre el problema de la desinformación. La propuesta salió adelante gracias al apoyo del PP, PSOE y Ciudadanos, y a pesar de que las Cortes ya albergaban desde el mes de junio una Comisión Mixta de Seguridad Nacional donde se abordaba, de manera incidental, la problemática de las noticias falsas en el marco de una ponencia sobre ciberseguridad.²

La Comisión de Defensa impuso que las sesiones de este grupo fueran a puerta cerrada y sin actas públicas por el hecho de que participaban diputados y periodistas. Aunque el grupo de trabajo se constituyó el 24 de abril de 2018, nunca llegó a reunirse, ya que fue disuelto en el mes de septiembre por la nueva ministra de Defensa, Margarita Robles (Europa Press, 2018). Dos años después, la Comisión Mixta de Seguridad Nacional acordó la creación de una Ponencia para «el estudio del fenómeno de la desinformación y de las *fake news*, con efectos disruptivos en la sociedad», como más adelante referiremos.

¹ Poco después, y a través de la Comisión Mixta de Seguridad Nacional del Congreso de los Diputados, se aprobaba una proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista que instaba al Gobierno a reforzar los medios materiales y humanos dedicados a combatir las campañas de desinformación en el ciberespacio, a la vez que se rechazaba otra proposición no de ley relativa a la desinformación y su relación con la ciberseguridad en España, presentada por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

² El informe final de esta ponencia fue presentado en marzo de 2019 y sus trabajos y aportaciones se tuvieron en cuenta para la redacción definitiva de la Estrategia de la Ciberseguridad Nacional aprobada en abril de 2019 (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 13 de marzo de 2019).

A finales de diciembre de 2017 se aprueba la nueva Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), que incluía por primera vez en su redacción la amenaza, táctica y estratégica, de las «campañas de desinformación». Desde entonces, no hay documento sobre seguridad que ignore la desinformación y la necesidad de reforzar tanto la capacidad de respuesta coordinada para frenar este tipo de amenazas, como la sensibilización de la ciudadanía sobre los peligros que entraña para el desarrollo de una sociedad democrática.

3. Hacia un marco institucional y normativo

El sistema jurídico español cuenta con un marco legal que persigue y sanciona los delitos más graves de falsedad. La Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal, recoge en su Título XVIII los distintos tipos de falsedades penadas legalmente; se trata, sobre todo, de varias modalidades de falsificación y de usurpación de identidad (Salaverría, 2021). Sin embargo, hasta la fecha, no se han adoptado en España medidas normativas o regulatorias en el ámbito de la desinformación, al margen del 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, que fue concebido, entre otras cosas, para frustrar cualquier pretensión de la Generalitat de crear una especie de república digital catalana. El texto del Gobierno, que entró en vigor el 6 de noviembre, cuatro días antes de las elecciones generales, establece que el Gobierno, a través del Ministerio de Economía, podrá, «con carácter excepcional y transitorio», intervenir y asumir la «gestión directa» de redes y servicios de comunicaciones electrónicas «en determinados supuestos excepcionales que puedan afectar al orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional».

Tampoco existe un organismo regulador que asegure la imparcialidad y que permita a los consumidores de contenido *online* defenderse ante campañas de desinformación o que

ejerza de herramienta de presión para el cumplimiento de las normas que se desarrollen. En este sentido, habrá que esperar al desarrollo de la LSD que prepara la Unión Europea para conocer cuál es la transposición que se hace de la misma en nuestro país.

Aunque no exista una normativa *ad hoc*, sí que se han establecido mecanismos de detección y vigilancia que elaboran informes puntuales sobre campañas de desinformación detectadas. Así, en la mencionada ESN de 2017, el Gobierno encomendó de forma provisional al Consejo Nacional de Ciberseguridad, creado en diciembre de 2013 para reforzar la seguridad frente a ciberataques, la misión de detectar y contrarrestar las posibles injerencias extranjeras (El País, 2014). Su primera vigilancia se llevó a cabo durante las elecciones catalanas celebradas el 21 de diciembre de 2017. Sin embargo, hay que esperar hasta marzo de 2019, durante el mandato de Pedro Sánchez, para encontrar el germen del actual organismo para detectar estas amenazas: la Comisión Permanente contra la Desinformación, justificada por la necesidad de establecer un punto de contacto único con el Sistema de Alerta Rápida (RAS) de la Unión Europea para informar instantáneamente sobre campañas de desinformación e intercambiar datos entre los Estados miembros (Abellán, 2019).

El RAS iniciaba su puesta en marcha el 18 de marzo 2019, motivo por el cual, tres días antes, y con carácter de urgencia, el presidente del Gobierno solicitó la comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Borrell, en el Consejo de Ministros para explicar los desafíos de la desinformación para la libertad y la democracia, a la vez que reunía al Consejo de Seguridad Nacional en un formato ejecutivo y decisorio que se ponía por primera vez en práctica.

El mismo 15 de marzo de 2019, tras la reunión del Consejo de Ministros, se convocó al Consejo de Seguridad Nacional para ratificar que la Secretaría de Estado de Comunicación sería el punto de contacto único con las instituciones comunitarias, además de ser la coordinadora de las tareas del nuevo comité que estaría compuesto por la Presidencia del Gobierno

(Departamento de Seguridad Nacional y la Dirección de Análisis y Estudios) y los ministerios de Defensa (CNI), Interior (CNPIC), Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (Dirección de Comunicación e Información Diplomática) y Economía y Empresa (Secretaría de Estado para el Avance Digital). La principal tarea de este organismo era frenar las estrategias de desinformación lanzadas contra España presutando un especial énfasis a la crisis territorial en Cataluña y a los procesos electorales, tanto internos como europeos, que se iban a celebrar en nuestro país en los siguientes meses (elecciones autonómicas en abril, europeas en mayo y generales en noviembre).

Aunque la Comisión se mantuvo activa desde su creación y generó informes confidenciales con motivo de las elecciones, su existencia pasó bastante desapercibida, por lo que la publicación en el BOE de 5 de noviembre de 2020³ de una Orden Ministerial sobre el ‘Procedimiento de actuación contra la desinformación’, sin previo aviso y sin una estrategia de comunicación clara por parte del Gobierno, encendió la llama que hizo que el debate en torno a la regularización del fenómeno de la desinformación en nuestro país se instalara en un clima de discurso altamente polarizado, entre críticas e intentos de aclaración frente a una ciudadanía, medios de comunicación, plataformas y verificadores que se debatían entre la alarma y el desconocimiento, como se desprende de la lectura de los titulares de prensa del momento:

³ Este mismo BOE contiene la Orden PCM/1028/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional en el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021.

Tabla 1. Reacciones ante la noticia de la Orden Ministerial.

Titular	Medio	Fecha
«El Gobierno se atribuye el control absoluto de la lucha contra las ‘fake news’ y la desinformación»	<i>El Español</i>	5/11/2020
«Casado ve en el plan de Sánchez contra las ‘fake news’ un ‘orwelliano Ministerio de la Verdad’ que ‘ataca’ la democracia»	<i>Eldiario.es</i>	5/11/2020
«Sánchez en 2020 nos devuelve al Fraga de 1966»	<i>El Mundo</i>	5/11/2020
«Editores y periodistas califican de «ataque» a la libertad de prensa la creación de un comité gubernamental para controlar las noticias falsas»	<i>La Voz de Asturias</i>	5/11/2020
«Malestar en el CNI por el plan de Sánchez contra la ‘desinformación’: ‘Ataca la libertad de expresión’»	<i>El Español</i>	6/11/2020
«Por qué un gobierno no debe decidir qué es verdad y qué no y por qué la lucha contra la desinformación no se puede hacer desde órganos no independientes del gobierno»	<i>Maldita.es</i>	6/11/2020
«Tormenta política en Moncloa por el comité contra la desinformación de Iván Redondo»	<i>El Confidencial</i>	6/11/2020
«Podemos, de atacar el ‘Ministerio de la Verdad’ de Rajoy a apoyar el de Sánchez»	<i>El Confidencial Digital</i>	7/11/2020
«El control de los bulos por Moncloa: o cómo poner al lobo a cuidar de las ovejas»	<i>Vozpópuli</i>	7/11/2020
«El Gobierno oculta al Congreso la actividad del ‘Ministerio de la Verdad’»	<i>ABC</i>	10/11/2020

Fuente: Elaboración propia

Las críticas se centraban en acusar al Gobierno de pretender imponer el control sobre la libertad de expresión, pero también existían otros motivos para la reprobación de la citada orden:

- a) Su ambigüedad: el texto no establece un procedimiento preciso ni regula las consecuencias de propagar información falsa.
- b) El procedimiento de aprobación: el Ejecutivo no había acudido al Parlamento a presentar la estrategia antes de aprobar la Orden Ministerial.
- c) La información que se monitoriza: si el fin último del comité es la vigilancia de injerencias extranjeras, esto no está especificado en la orden.
- d) La composición del comité: coordinada por la Secretaría de Estado de Comunicación, la Comisión está constitui-

da por el Departamento de Seguridad Nacional, el Centro Nacional de Inteligencia, el Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, la Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes y la Secretaría de Estado de Transformación Digital e Inteligencia Artificial. De los seis agentes que se reconocen para monitorizar la desinformación, cinco se adscriben al Gobierno y la participación del sexto, la sociedad civil y el sector privado, es residual y lo relega a ser un mero invitado.

Para hacer frente a las críticas sobre la falta de pluralidad, a finales de noviembre de 2020 el Departamento de Seguridad Nacional impulsó la creación de un grupo de trabajo de colaboración público-privada de la Administración en el que participan periodistas, asociaciones y colegios profesionales de medios de comunicación, empresas de verificación, plataformas de contenidos y expertos del mundo académico. El objetivo es establecer sinergias frente a campañas de desinformación y sentar las bases de un futuro foro nacional contra las campañas de desinformación. Se han creado varios subgrupos de trabajo que abordan diferentes aspectos de esta cuestión y se espera la publicación de un informe con las conclusiones a finales de 2021 (Diario de Sesiones de las Cortes Generales, 2021).

Para entender este clima de revuelo tras la publicación del ‘Procedimiento de actuación contra la desinformación’, hay que tener en cuenta dos hechos que, aunque pueden parecer aislados, habían puesto de nuevo en el punto de mira el debate sobre los límites al control de la desinformación. Ambos ocurrieron en el mes de abril de ese mismo año, en pleno confinamiento por la pandemia de covid-19. Uno de ellos fue el «lapsus» del jefe del Estado Mayor, José Manuel Santiago, que en una de sus comparecencias públicas había dicho que la Guardia Civil trabajaba «por un lado, para evitar el estrés social que producen los bulos, y por otro, para minimizar el clima contrario a la gestión de crisis por parte del Gobierno»

(RTVE, 2020); y el otro, la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas que preguntaba por primera vez a los ciudadanos si habría que prohibir la difusión de bulos y limitar la información a «fuentes oficiales» del siguiente modo:

¿Cree usted que en estos momentos habría que prohibir la difusión de bulos e informaciones engañosas y poco fundamentadas por las redes y los medios de comunicación social, remitiendo toda la información sobre la pandemia a fuentes oficiales, o cree que hay que mantener libertad total para la difusión de noticias e informaciones? (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2020: 2).

Como afirman Masip y Palomo (2020), la pregunta del CIS «presentaba una dicotomía claramente tendenciosa y, además, contraria a los principios constitucionales y a los estándares internacionales». Incluía simultáneamente cuatro contenidos susceptibles de ser prohibidos: bulos; informaciones engañosas; informaciones poco fundamentadas; e informaciones provenientes de fuentes no oficiales. Esto hacía imposible diferenciar a quienes apoyaban la prohibición de algunos contenidos, pero quizá no de otros, como afirman Valera-Ordaz y Doménech-Beltrán (2020).

Al margen de la ambigüedad de la pregunta, lo que sí que llamó la atención fueron los resultados obtenidos: dos tercios de los españoles (66,7%) creía que había que restringir y controlar las informaciones y establecer «sólo una fuente oficial de información» frente al 30,8% que se oponía a ello (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2020). Estas cifras contrastan con los resultados del Eurobarómetro especial 503 presentado en marzo de 2020. Según este estudio, el 62% de los encuestados afirmaba que los principales responsables de combatir la desinformación debían ser los medios y, en segundo lugar, las autoridades públicas (53%), seguidos de las plataformas tecnológicas (48%). Los datos corroboran que se debe apostar por reforzar la confianza en la función social y democrática de los medios de comunicación (Comisión Europea, 2020).

La polarización del debate en torno a las estrategias de control contribuyó a que, en julio de 2020, el grupo parlamentario Vox presentara una proposición no de ley para regular la verificación de noticias falsas en redes sociales, sitios web y medios de comunicación impresos, digitales y audiovisuales. En su proposición solicitan que la verificación no se lleve a cabo por personas ni entidades privadas o públicas «dependientes de gobiernos o autoridades» o «políticamente partidistas», sino por una «autoridad judicial competente», y que las empresas u organizaciones que hagan *«fact-checking»* sean «civilmente responsables» cuando vulneren los derechos a expresar opiniones y a comunicar o recibir libremente información veraz. La propuesta fue admitida a trámite en el Congreso.

A fecha de julio de 2021, operan en España cinco grandes organizaciones de verificación. Cuatro de ellas (Maldita.es, Newtral o Verificat y EFE Verifica) cuentan con el sello de la International Fact-Checking Network (IFCN), organización con sede en Estados Unidos que evalúa los estándares deontológicos y protocolos profesionales de las organizaciones de verificación en países de los cinco continentes. La iniciativa de más reciente creación es VerificaRTVE. Hay que decir que, a pesar del esfuerzo que realizan los verificadores para atajar la desinformación, han sido acusados de sesgo ideológico y falta de transparencia e incluso tildados de «gestapo» (Maldita.es, 2020), lo que vuelve a hacernos reflexionar sobre el hecho de que el mejor antídoto contra la desinformación es la transparencia.

Una de las últimas actuaciones aprobadas por el Gobierno en diciembre de 2020 fue la creación de una Ponencia para «el estudio del fenómeno de la desinformación y de las *fake news* con efectos disruptivos en la sociedad». La propuesta, liderada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), sólo tuvo los votos en contra de Vox. Las comparencias de autoridades y personas expertas en el tema de esta Ponencia ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional comenzaron en el mes de mayo de 2021 y está previsto que finalicen en mayo de 2022.

4. *El apoyo de la sociedad civil*

El nivel de concienciación de la sociedad ante el desafío que presenta la desinformación es muy alto. Según el Eurobarómetro presentado en abril de 2021, el 85% de los ciudadanos españoles considera que la desinformación es un problema en España y el 86% afirma que es un problema para la democracia en general. Además, el 66% declara encontrarse con información falsa o que malinterpreta la realidad una vez a la semana. Pero la encuesta arroja también otros datos que son preocupantes: la mayoría de los españoles no confía en los medios de comunicación de su país y desconfía de los partidos políticos (Hernández, 2021).

Más allá de los sistemas de control y de los marcos legales, la alfabetización mediática juega un papel central en la socialización de hábitos y actitudes frente a la difusión de noticias falsas. En esta dimensión se han llevado a cabo algunas iniciativas como el Plan Integral de Cultura de la Seguridad Nacional, pero también se están tomando medidas concretas en el ámbito educativo. Así, el proyecto de ley orgánica de modificación de la LOE, la Lomloe o 'ley Celaá', aprobada en el último pleno del Senado de 2020, apuesta por integrar la desinformación como parte de las competencias que los estudiantes menores, de entre 6 y 12 años, deben adquirir en su educación obligatoria como parte de la competencia número seis de Lengua Castellana. En ésta se insiste específicamente en que el alumno desarrolle las capacidades de «buscar, seleccionar y contrastar información procedente de dos o más fuentes, de forma planificada y con el debido acompañamiento» (Bocanegra; Jiménez, 2021).

5. *Conclusiones*

Walter Lippman escribió hace un siglo que «no puede haber libertad para una comunidad que carezca de los medios para detectar mentiras» (1995: 58). Y es que resulta incuestionable que

la libertad de expresión, la libertad informativa de los medios de comunicación, el periodismo independiente y un entorno libre de desinformación y discursos del odio son presupuestos para el correcto funcionamiento de cualquier sistema democrático. Por este motivo hay que considerar la desinformación como un elemento de riesgo para la seguridad nacional, incluso cuando estas campañas no provengan de actores en el extranjero.

Legislar contra la desinformación tiene sus riesgos, ya que afecta tangencialmente a un derecho fundamental como es la libertad de expresión: la línea que distingue una legislación antibullos de la censura es excesivamente delgada y la mera posibilidad de crear comités de la verdad orwellianos desde los gobiernos genera una gran alarma social. Por ello, la mejor manera de afrontar el problema es centrarse en patrones de comportamiento, en procedimientos y no tanto en la censura de contenidos.

Hasta ahora, los planteamientos del gobierno del PP y los del gobierno de coalición formado por PSOE y Unidas Podemos para combatir la desinformación no han sido muy diferentes en la base. Uno de los aspectos donde no parece existir discrepancia alguna es en la necesidad de preparar a la sociedad para que sea resiliente ante la desinformación a través de la alfabetización mediática (Evangelista, 2020). Sin embargo, la crítica social hacia las iniciativas de ambos gobiernos es el reflejo de una sociedad altamente polarizada y que desconfía del gobierno y sus instituciones. El rechazo viene dado por no haber trabajado primero el problema con la sociedad civil y, en particular, con los actores implicados: medios de comunicación, periodistas, expertos en libertad de expresión, plataformas de contenido, verificadores independientes, universidades y centros de investigación. Es por ello que, entre los mecanismos para protegernos contra la desinformación, se deben contemplar políticas que fomenten una cultura de la comunicación pública en los organismos públicos españoles y que permitan reforzar la credibilidad de las instituciones y de los medios de comunicación tradicionales.

La desinformación es un problema de Estado y necesita soluciones de Estado. Pero hay que tener en cuenta que cualquier

marco institucional o normativo para luchar contra la desinformación solamente puede ser creíble y efectivo si se apuesta por un proceso de redacción transparente e inclusivo, que busque el consenso político y social y que no trate de politizar los cambios cuando éstos son necesarios y demandados por la sociedad.

Bibliografía

- Aba, A. (2015). «Protección de las libertades de expresión y sanción del discurso del odio en las democracias occidentales». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, vol. 19, pp. 199-221.
- Abellán, L. (2019, 11 de marzo). *El Gobierno activa una unidad contra la desinformación ante las elecciones*. El País. <https://bit.ly/3DRDPUB>
- Alandete, D. (2019). *Fake News: la nueva arma de destrucción masiva*. Madrid: Deusto.
- Badillo, A. (2019, 14 de mayo). *La Sociedad de la desinformación: propaganda, «fake news» y la nueva geopolítica de la información* (documento de trabajo 8/2019). Real Instituto Elcano.
- Bocanegra, J.; Giménez, A. (2021, 11 de agosto). *Educación pone los bulos y la desinformación como uno de los ejes de Lengua en Primaria*. El Confidencial. <https://bit.ly/3phZXS3>
- Boletín Oficial de las Cortes Generales de 12 de enero de 2018, serie D, núm. 280.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales de 13 de marzo de 2019, serie A, núm. 277.
- Boletín Oficial del Estado de 5 de noviembre de 2020, núm. 292.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2020). *Barómetro especial de abril de 2020. Estudio núm. 3.279*. Centro de Investigaciones Sociológicas. <https://bit.ly/3p5mkKg>
- Comisión Europea (2020, 4 de marzo). *Special Eurobarometer 503: Attitudes towards the impact of digitalisation on daily lives*. Data.europa.eu. <https://bit.ly/3xqZ90K>
- D'Ancona, M. (2017). *Posverdad. La nueva guerra contra la verdad y cómo combatirla*. Madrid: Alianza Editorial.
- De Castro Ruano, J.L. (2018). «La desinformación como instrumento político en la Sociedad Internacional actual: las respuestas desde la Unión Europea». *Revista Unión Europea Aranzadi*, núm. 7, pp. 25-38.
- Diario de Sesiones de las Cortes Generales (2021, 24 de mayo). Comisiones mixtas de Seguridad Nacional, núm. 67.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2018, 13 de marzo). Pleno y diputación permanente, núm. 108.
- El País (2014, 14 de febrero). *El Gobierno constituye el Consejo de Ciberseguridad Nacional*. <https://bit.ly/3DRAZPb>
- Europa Press (2018, 18 de septiembre). *Margarita Robles renuncia al grupo de trabajo sobre «fake news» que impulsó Cospedal en el Congreso*. <https://bit.ly/3FOkUuq>
- Evangelista, J.M. (2020). La lucha contra la desinformación en España: un largo camino por recorrer. En Ministerio de Defensa, *Selección de los ocho mejores trabajos de fin de curso del XX CEMFAS en el año escolar*

- 2018-2019 impartido en el CESE-DEN (pp. 17-76). Madrid: Ministerio de Defensa.
- Hernández, M. (2021, 27 de abril). *Cae a niveles mínimos la confianza de los españoles en el Gobierno, los partidos y los medios de comunicación*. El Mundo. <https://bit.ly/32AqjQB>
- Lippmann, W. (1995). *Liberty and the news*. New Brunswick, NJ: Transaction (trabajo original publicado en 1920).
- Magallón, R. (2019). «La (no) regulación de la desinformación en la Unión Europea. Una perspectiva». *Revista de Derecho Político*, núm. 106, pp. 319-347.
- Magallón, R. (2020, 22 de julio). «La nueva informalidad: no pienses en 'fake news', piensa en desinformación». *Cuadernos de Periodistas*, núm. 40, pp. 12-21.
- Maldita.es (2020, 24 de abril). *Cuando Vox utilizaba los desmentidos y verificaciones de Maldita para su beneficio: ahora nos señalan como la 'Gestapo'*. <https://bit.ly/3pez55j>
- Martín, A. (2021, 19 de julio). *La Unión Europea da la batalla a la desinformación*. Tribuna Complutense. <https://bit.ly/3DV63Oj>
- Masip, P. y Palomo, B. (2020). Información, sobreinformación y desinformación en tiempos de pandemia. En L.M. Pedrero; A. Pérez (Eds.), *Cartografía de la comunicación post-digital: medios y audiencias en la sociedad de la COVID-19* (pp. 177-199). Madrid: Civitas.
- McIntyre, L. (2018). *Posverdad*. Madrid: Cátedra.
- Milosevich, M. (2017, 7 de noviembre). *La 'combinación', instrumento de la guerra de la información de Rusia en Cataluña*. Real Instituto Elcano. <https://bit.ly/3cQfjXX>
- Observatorio de Cibermedios (2021, 17 de mayo). *Iberifier: proyecto de la Unión Europea para un nuevo observatorio de medios digitales y desinformación en España y Portugal*. <https://bit.ly/3d9vL5M>
- Olmo y Romero, J.A. (2019, 9 de abril). *Desinformación: concepto y perspectivas*. Real Instituto Elcano. <https://bit.ly/3rwKWOZ>
- Reporteros Sin Fronteras (2020). Foro sobre Información y Democracia «Cómo acabar con la infodemia»: 253 recomendaciones. <https://bit.ly/3cRB8q0>
- Rojas, A. (2021, 20 de mayo). *El mensaje trampa para llevar a los niños a la frontera: «Cristiano Ronaldo juega en Ceuta»*. El Mundo. <https://bit.ly/3DpcpV7>
- RTVE (2020, 19 de abril). *El jefe de la Guardia Civil dice que trabaja para «minimizar» las críticas al Gobierno y Marlaska lo califica de «lapsus»*. <https://bit.ly/30H9NB7>
- Rubio, R. (2018). «Los efectos de la posverdad en la democracia». *Revista de Derecho Político*, núm. 103, pp. 191-228.
- Salaverría, R. (2021, abril). *Informe del GMT: Entender y combatir la desinformación sobre ciencia y salud*. Madrid: Ministerio de Ciencia e Innovación.
- Seijas, R. (2020). «Las soluciones europeas a la desinformación y su riesgo de impacto en los derechos fundamentales». *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 31, pp. 1-14.
- Valera-Ordaz, L.; Doménech-Beltrán, J. (2020). «Perfil sociodemográfico y actitudes políticas de los grupos a favor y en contra de limitar la libre circulación de información durante la pandemia». *El Profesional de la Información*, núm. 29, vol. 6, pp. 1-15.