

El ambiente de información errónea y desinformación, y las medidas e iniciativas para su combate en el entorno OCDE

Serie Minutas N° 32-22, 15/06/2022

Resumen

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la Reunión sobre la marcha de la Red Parlamentaria Mundial de la OCDE “Construyendo un futuro digital seguro e inclusivo en el mundo post-COVID”, organizado por la Saemia de la República de Letonia, que tendrá lugar en Riga (Letonia) los días 30 de junio y 1 de julio de 2022. En particular, entrega antecedentes para asistir al cuarto panel, titulado “Combatir la información errónea y la desinformación digital: visión desde el frente oriental”.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Antecedentes generales¹

Vivimos en sociedades hiperconectadas, en las que las nuevas tecnologías han permitido que las personas accedan de manera casi instantánea a información relativa al funcionamiento de los gobiernos y las decisiones que los afectan. Esas nuevas condiciones generan un empoderamiento ciudadano para demandar, fiscalizar y proponer a los gobiernos que, tradicionalmente, habían desarrollado prácticas más ligadas a la opacidad en las formas de ejercer el poder. En ese contexto, se han fortalecido iniciativas nacionales y de diferentes instituciones internacionales -como la OCDE, la OEA o, en el plano legislativo, ParIAméricas, entre otras- para incrementar la transparencia, la comunicación pública abierta, la rendición de cuentas, y el involucramiento ciudadano, es decir, para construir un “Gobierno Abierto”.

Sin embargo, este ambiente de oportunidades tecnológicas es también un ambiente de riesgos, cada vez más concretos, de la proliferación de una circulación de contenidos informativos erróneos, con frecuencia con la intención maliciosa de desinformar y afectar así la confianza pública y, en especial, la credibilidad de las instituciones. El auge de la desinformación ha sido evidente desde hace poco menos de una década, a partir de un uso malicioso de las TIC, en especial de las redes sociales, para diseminar las llamadas “noticias falsas” (*fake news*) o comunicar de forma manipulada información parcialmente correcta para generar confusión o incertidumbre en las personas y las sociedades.

En un primer momento, este auge desinformativo se asoció a las campañas políticas -electorales o plebiscitarias- con efectos perniciosos para un debate democrático de calidad², dando origen a la época de la “posverdad”. En años recientes, la ola de desinformación ha afectado la respuesta de los países a la pandemia del COVID-19 generando, en base a información inexacta, errónea o totalmente falsa, desorientación y desconfianza entre los ciudadanos, y debilitando la efectividad de las políticas públicas para enfrentarla.³ En los últimos meses, la distribución de un gran volumen de información contradictoria - en muchos casos de naturaleza desinformativa- ha estado asociada a la guerra en Ucrania, y se emparenta con las “guerras informativas” de propaganda y contrapropaganda conocidas pero, en este caso, amplificadas por el recurso a las tecnologías digitales.

2. Comunicación pública y desinformación en el ambiente generado por las nuevas tecnologías

El uso de la desinformación, el rumor o la mentira malintencionada no resulta una novedad en el ámbito de la comunicación política con el propósito de generar climas de opinión o de perjudicar a un adversario político. Sin embargo, en los últimos años se ha tornado habitual la preocupación por el impacto de las “noticias falsas”, difundidas fundamentalmente a través del uso de las nuevas tecnologías, con un impacto pretendidamente decisivo en el marco de diferentes procesos electorales en sistemas democráticos occidentales y, en especial, como producto de intervención o interferencia de actores externos.

1 Esta Minuta da continuidad al análisis previamente realizado en: Ferrero, Mariano, *Los parlamentos, el gobierno abierto y la desinformación: propuestas de regulación e iniciativas contra las “noticias falsas”*, Serie Minutas Nº 32-20, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, 25-03-2020.

2 OGP, *Gobernanza digital*, sitio del Open Government Partnership / Alianza para el Gobierno Abierto, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/policy-area/digital-governance/> [acc. 18/03/20].

3 OECD, *Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new coronavirus*, 3 July 2020, disponible en: <https://read.oecd.org/10.1787/bef7ad6e-en?format=pdf> [acc. 14/06/22].

En ese contexto la desinformación emerge como un asunto de relevancia pública mundial, posicionando como ‘palabra del año’ el neologismo “posverdad” (*post-truth*) que es prontamente incorporado en diversos idiomas. Así, desde 2017 la Real Academia Española entiende por tal la “distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales”.⁴ Asimismo, el término “noticias falsas” (*fake news*) cobró un inusitado protagonismo desde 2016, en el marco de la campaña presidencial estadounidense que llevó al poder a Donald Trump. Dado su carácter genérico, y el uso arbitrario hecho por diversos líderes políticos para descalificar cualquier información desfavorable u opinión crítica, los estudios han sugerido la noción de desinformación como caracterización más precisa del fenómeno.⁵

Analizando la desinformación en el contexto de pandemia, la OCDE enfatiza la importancia de una comunicación pública basada en la evidencia, en información factual y, en especial, que evite los efectos de la polarización política en las sociedades -producto, en parte, de la “posverdad”- para neutralizar el impacto de la información errónea malintencionada. En ese sentido, se apoya en la distinción que hace la legislación italiana entre comunicación pública y comunicación política; mientras la primera es “cualquier actividad o iniciativa de comunicación dirigida por instituciones públicas para el bien público”, la comunicación política “se vincula al debate político, las elecciones o figuras políticas individuales y partidos”.⁶

Si bien no existe una definición compartida, y los contornos de su significado pueden llegar a ser difusos, la desinformación abarca el diseño, la presentación y difusión de una información falsa, inexacta o engañosa con el propósito de lograr diversos objetivos en la opinión pública. De acuerdo a la propuesta del Comité especial creado por la Cámara de los Comunes británica para estudiar el fenómeno incluiría las nociones de “información errónea” (*mis-information*) y “desinformación” (*dis-information*), que implica información dañina y falsa, a lo que otros estudios agregan la “información dañina” (*mal-information*) pese a no ser falsa.⁷ Por su parte, en relación a la pandemia se constata que la denominada “infodemia” se generó, en un contexto de relativo silencio y poca transparencia inicial de las autoridades públicas, en torno a información parcialmente correcta pero manipulada y descontextualizada -junto con datos no comprobados- que abonaron la confusión pública por una saturación de información contradictoria circulando de manera simultánea.⁸

En el ámbito de la comunicación política, la preocupación se centra en el uso de estos tipos de información con una intencionalidad deliberada de generar un perjuicio u obtener un beneficio de carácter político. En ese sentido, la definición propuesta por Bennett y Livingston parece la más ajustada, entendiendo este fenómeno como “falsedades difundidas como nuevas historias o formatos

4 RAE, “Posverdad”, disponible en: <https://dle.rae.es/posverdad> [acc. 23/03/20].

5 Macià, Mateo y Gonzalo, Miguel Ángel, *Desinformación en la comunicación política y parlamentaria*, presentación en el XV Seminario Hispano Mexicano de Investigación en Biblioteconomía y Documentación, Ciudad de México, 14-18 de mayo de 2018, disponible en: <https://es.slideshare.net/miguelgonzalo/desinformacin-en-la-comunicacin-poltica-y-parlamentaria> [acc. 18/03/20].

6 OECD, *Transparency, communication and trust...*, op. cit., p. 5 (en nota al pie nº 2).

7 Al respecto, Weidenslauffer, Christine, *La regulación de las “fake news” en el derecho comparado*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, Valparaíso, enero 2019, p. 3; Badillo, Ángel, *La sociedad de la desinformación: propaganda, «fake news» y la nueva geopolítica de la información*, Documento de trabajo 8/2019, Real Instituto Elcano, Madrid, 14 de mayo de 2019, p. 12, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/lengua+y+cultura/dt8-2019-badillo-sociedad-de-desinformacion-propaganda-fake-news-y-nueva-geopolitica-de-informacion [acc. 19/03/20].

8 OECD, *Transparency, communication and trust...*, op. cit., pp. 2-3.

documentales simulados para lograr objetivos políticos”.⁹ Por tanto, como sintetiza Badillo, los tres elementos esenciales de la desinformación son: una falsedad, una presentación formal con apariencia de verdad, y una intención preferentemente política.¹⁰

El contexto social de la desinformación, por otra parte, presenta una serie de características específicas que incrementa el impacto de la difusión de “noticias falsas”. Las sociedades contemporáneas están marcadas por una creciente desconfianza social, en particular respecto a las instituciones políticas, pero también en relación a los medios de comunicación tradicionales. Además, en especial en las sociedades occidentales, los niveles de polarización política han ido en ascenso en la última década, favoreciendo la desconfianza recíproca entre las personas en base a estas divisiones.

Estas tendencias se manifiestan, a su vez, en un contexto mediático que tiene una influencia creciente en la vida cotidiana de las personas sobre todo debido a las posibilidades incrementadas de consumo de información que entregan las nuevas tecnologías. En ese panorama, un rol destacado corresponde al despliegue de las redes sociales en la última década y media, instalándose como una referencia comunicativa central entre las personas y, también, para la recepción de información general. De esta manera, las redes sociales han contribuido decisivamente a un proceso de “desmediación” de la comunicación, de tal forma que los ciudadanos, y las organizaciones sociales y políticas, producen y difunden por sí mismos su información y opiniones en plataformas digitales¹¹, sin que pueda asegurarse la fiabilidad de los contenidos compartidos.

El fenómeno de la desinformación se ha tornado preocupante, precisamente, en este tipo de entorno mediático basado en la centralidad de las redes sociales. Las “noticias falsas” son difundidas a través de webs personales, plataformas sociales y cuentas personales, y su diseminación es acelerada con el recurso a cuentas con identidad falsa o el uso de software que automatizan los reenvíos. Ello genera tendencias a la “viralización” de contenidos y, también, potencia la elegibilidad para ser ubicados en posición ‘destacada’ en los buscadores de información.

Por otra parte, las redes sociales operan con una personalización de los contenidos a que accede cada usuario, en base a sus contactos, intereses de búsqueda y publicidad que reciben. Esta lógica tiende a generar efectos endogámicos, que llevan a que cada usuario se rodee de una realidad diferente, participando crecientemente en comunidades “autoreferenciales” en que se comparten ideas, intereses y sensibilidades específicas.¹² Ello permite a los “gigantes tecnológicos” como Google o Facebook crear modelos de negocio basados en recolectar grandes volúmenes de datos (*big data*) sobre las interacciones virtuales que se comercializan para la publicidad comercial, pero también política.

Este es el contexto social y mediático en que tomó fuerza la preocupación por la desinformación. Por una parte, se ha puesto atención a la problemática del envío de publicidad política pagada en base a la técnica de microsegmentación de grupos con sensibilidad específica a ciertos temas o enfoques, que reciben información previamente manipulada o sesgada para reforzar emociones previas. Por otra parte, se ha enfatizado en campañas de mensajes compartidos por redes sociales “personales”, como WhatsApp, con información falsa o inexacta con el

9 Bennett, W. L. and Livingston, S., “The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions”, *European Journal of Communication*, vol. 33, n° 2, 2018, pp. 122-139, en p. 124, citado por Badillo, Ángel, *La sociedad de la desinformación...*, op. cit., p. 12.

10 *Ibidem*.

11 Badillo, Ángel, *La sociedad de la desinformación...*, op. cit., pp. 9-10.

12 Macià, Mateo y Gonzalo, Miguel Ángel, *Desinformación en la comunicación política...*, op. cit., pp. 14 y 42.

objetivo de reafirmar predisposiciones emocionales o actitudes sociales.

El uso de estas prácticas desinformativas ha sido abordado en el debate político, sobre todo en los países occidentales, desde la preocupación por su incidencia -presuntamente decisiva- en ciertos procesos electorales (elecciones en Estados Unidos, referéndum del Brexit) y que se ha asociado a una intervención foránea (de Rusia, en particular), en los años 2016 y 2017.¹³ Esa visión más convencional debe ser complejizada porque, por una parte, no está claro el impacto real de esas campañas de desinformación en las elecciones, ni si se debió principalmente a acción externa.¹⁴ Pero, por otro lado, porque en años recientes ha crecido la tendencia al uso de las redes sociales “personales” -en comunidades autoreferenciales- para activar la movilización política en base a narrativas falsas o tendenciosas, que no obedecen a falta de transparencia informativa sino a una estrategia deliberada de explotar los prejuicios y la ausencia de pensamiento crítico.

4. Combatir la desinformación: medidas e iniciativas en el entorno de la OCDE y sus países miembros

La preocupación en aumento por el fenómeno de la desinformación, y el impacto de las noticias falsas en los comportamientos de los ciudadanos, han llevado a los parlamentos y gobiernos del mundo a explorar alternativas para lidiar con ello. En particular, se ha hecho recurrente la idea de que resulta necesario regular las redes sociales, lograr que los “gigantes tecnológicos” se hagan responsables de los contenidos que se publican mediante las redes, y en general velar por la transparencia de la comunicación política y los procesos electorales en los sistemas democráticos. Sin embargo, la adopción de medidas restrictivas de las redes sociales implementadas por gobiernos de países como Rusia, Malasia, China o Singapur, han sido recibidos con suspicacia porque serían medidas de corte autoritario que restringen derechos fundamentales como la libertad de expresión.¹⁵

Es cierto que, por lo general, el propósito de las autoridades de los países miembros de la OCDE con sus propuestas de regulación de las redes sociales consiste en lograr una mejor “salud conversacional” en las plataformas, evitando el uso malicioso de estos espacios que puede afectar la convivencia democrática. Sin embargo, como lo muestra el dispar tratamiento de medidas regulatorias según de donde provengan, lo que subyace es lo problemático que resulta regular los contenidos de redes sin incurrir en prácticas de censura, ni poner en riesgo el derecho a la libertad de expresión.¹⁶ De hecho, activistas y organizaciones de derechos humanos han puesto esa misma prevención respecto a los riesgos de las normativas adoptadas en países como Francia o Alemania, cuya implementación no ha dejado de ser polémica.

Entre los marcos normativos más referidos en Europa se encuentra el de Alemania que aprobó, de forma pionera en 2017, una legislación contra la

13 Colomina, Carme, “La desinformación de nueva generación”, *Política Exterior*, 17 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.politicaexterior.com/actualidad/la-desinformacion-nueva-generacion/> [acc. 19/03/20].

14 Redondo, Myriam, “Desinformación: pulsa aquí y te sorprenderá”, *Cuaderno de Periodistas*, nº 36, 2018, pp. 40-56, disponible en: <http://www.cuadernosdeperiodistas.com/media/2018/08/40-56-Myriam-Redondo.pdf> [acc. 18/03/20].

15 Al respecto, como ejemplo, el reportaje en BBC Mundo, “El país que castiga con hasta 6 años de cárcel a quienes difunden noticias falsas”, *BBC Mundo*, 4 de abril de 2018, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43628414> [acc. 18/03/20].

16 Agencia NotiPress, “¿Es posible una legislación o censura en redes sociales sin afectar derechos humanos?”, *MyPress. Noticias y Negocios*, Ciudad de México, 16 de julio de 2019, disponible en: <https://www.mypress.mx/tecnologia/es-posible-una-legislacion-o-censura-en-redes-sociales-sin-afectar-5768> [acc. 19/03/20].

publicación en redes sociales de discursos de odio, pornografía infantil, artículos sobre el terrorismo e información falsa. Esta norma obliga a las grandes redes sociales a eliminar los “contenidos claramente ilícitos” e impedir el acceso a ellos en un plazo de 24 horas, y se prevén millonarias multas administrativas para ellas y sus editores.¹⁷

En sentido semejante, el Comité especial creado por la Cámara de los Comunes propuso que Gran Bretaña adopte un código de ética obligatorio, con responsabilidades legales para las compañías tecnológicas por el contenido dañino o ilegal en sus sitios o plataformas, bajo la supervisión de una agencia regulatoria independiente. Asimismo, el Comité recomendó modificar la legislación electoral para entregar a la Comisión Electoral facultades para obligar a las “compañías de medios sociales” a entregar información sobre publicidad política en línea, en términos similares a la actividad de comunicación política en general en períodos electorales.¹⁸

Por su parte, el enfoque de Francia estuvo más centrado en una regulación específica que abordara la problemática de las noticias falsas en época electoral. En ese sentido, la norma de 2018 perseguía la rápida eliminación de los contenidos informativos erróneos o maliciosos que se confía a la justicia civil a través de un recurso específico. De ese modo, un juez podrá detener provisoriamente la difusión de información manifiestamente engañosa o inexacta, que se está diseminando “de forma artificial o automatizada” o “masivamente”, durante los tres meses anteriores a una elección nacional. Por otra parte, se otorga al Consejo Superior de Medios Audiovisuales la potestad de suspender unilateralmente las señales distribuidas por las redes “controladas por Estados extranjeros o bajo la influencia de esos Estados si se entiende que difunden de manera deliberada informaciones falsas destinadas a alterar la confianza en el escrutinio”.¹⁹

Estas propuestas alternativas de regulación, que se asemejan a otras adoptadas en el resto de países del entorno de la OCDE, comparten la perspectiva de legislar con criterios punitivos y de control de contenidos en relación a la desinformación. En todos los casos, se han planteado dudas y polémicas cuyo principal motivo es la dificultad para definir y delimitar la falsedad en línea, cuál es la institución que debe ser competente para hacerlo²⁰, y en qué medida se está afectando indebidamente la libertad de expresión.

Esas consideraciones, precisamente, han estado detrás de la postura de la Unión Europea, a través de la Comisión, para descartar la adopción de un marco normativo y favorecer iniciativas centradas en la transparencia de las noticias en línea, la alfabetización mediática digital, y el fomento de prácticas de autorregulación por parte de los “gigantes tecnológicos”. En relación a este último punto, en octubre de 2018 se consiguió el compromiso voluntario de Facebook, Google y Twitter con un Código de Conducta europeo por el cual deberán dar mayor transparencia en materia de publicidad política, controlar las cuentas con identidad falsa, y mejorar los mecanismos para detectar y evitar las campañas de desinformación.

Ahora bien, una iniciativa especialmente clave consiste en la alfabetización mediática digital de la ciudadanía, que les permita defenderse frente a cualquier tipo de noticia falsa o campaña de desinformación en las redes sociales. Esta propuesta, que forma parte de la batería de medidas impulsadas por la UE,

17 Weidenslaufer, Christine, *La regulación de las “fake news”...*, op. cit., pp. 7-8.

18 PARLIAMENT UK, *Disinformation and ‘fake news’: Final Report published*, 18 February 2019, disponible en: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/digital-culture-media-and-sport-committee/news/fake-news-report-published-17-19/> [acc. 18/03/20].

19 Badillo, Ángel, *La sociedad de la desinformación...*, op. cit., p. 27; también, Weidenslaufer, Christine, *La regulación de las “fake news”...*, op. cit., pp. 11-12.

20 Redondo, Myriam, “Desinformación...”, op. cit., p. 52.

implica educar críticamente para interactuar con los medios digitales, a través de “la alfabetización mediática o capacidad para interpretar con sensatez los mensajes informativos y la alfabetización digital o destreza para manejar las nuevas tecnologías”. De hecho, señala Myriam Redondo, “es más importante enseñar técnicas o protocolos que herramientas concretas” y, por ello, es interesante considerar que la OCDE incluirá en su próximo informe PISA la medición de las destrezas de los estudiantes para detectar falsedades.²¹

En un sentido semejante, la OCDE ha propuesto a los gobiernos la adopción de una perspectiva holística, que aborde de manera integral la problemática de la desinformación sobre la base de los principios de “gobierno abierto” establecidos en su Recomendación sobre Gobierno Abierto de 2017. En ella, se lo entiende como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación en apoyo a la democracia y el crecimiento inclusivo”.²² Este enfoque parte del reconocimiento de la evolución experimentada por los ecosistemas de medios e informativos debido a las TIC, lo que conduce a considerar que combatir la desinformación en ese ambiente depende no sólo de las autoridades, sino también de las plataformas digitales y los mercados de medios a través de los que circula, y de la ciudadanía como consumidores finales de esa información.²³

Para lograr activar respuestas integrales, e involucrar a esos distintos actores, desde la OCDE se aboga por una batería de intervenciones, directas e indirectas, “para asegurar que la información verdadera y confiable esté accesible, y que se limite la difusión de contenido nocivo”.²⁴ A ese propósito, resultan decisivos los principios de “gobierno abierto” que, en su conjunto, contribuyen a proteger y ampliar el espacio para intercambiar información, generar diálogo con los actores interesados y crear compromiso e interlocución entre gobiernos y ciudadanos. En concreto, se han identificado cuatro grandes ámbitos de intervención²⁵, de distinto alcance y ambición, a través de medidas de acción, regulación y/o política pública:

- en materia de comunicación pública, mejorando la transparencia y participación mediante la entrega de información oportuna y rigurosa, así como a través del diálogo con la ciudadanía
- en cuanto a respuestas específicas de los gobiernos para identificar y responder a la desinformación, desmintiendo y deteniendo la difusión de narrativas falsas que pueden resultar potencialmente nocivas
- en relación a iniciativas regulatorias y legales, incluyendo el apoyo a la libertad de expresión, promoviendo formas innovadores en que los reguladores desarrollen políticas y colaboren regulando la transparencia y contenidos de las plataformas
- en materia de ecosistemas de medios e informativos, adoptando políticas para impulsar su mejora mediante la promoción del acceso a la información, la alfabetización digital y cívica, el apoyo a la investigación, el recurso a iniciativas de democracia deliberativa y plataformas multi-actores, y el respaldo a un mercado de medios más amplio.

21 *Ibíd.*, p. 44.

22 Matasick, Craig, Alfonsi, Carlotta, and Bellantoni, Alessandro, *Governance responses to disinformation: How open government principles can inform policy options*, OECD Working Papers on Public Governance No. 39, 11 August 2020, p. 7 (en nota nº 3), disponible en: <https://read.oecd.org/10.1787/d6237c85-en?format=pdf> [acc. 14/06/22].

23 OECD, *Transparency, communication and trust...*, *op. cit.*, p. 9.

24 Así lo expresan los autores de este documento de trabajo, elaborado en el Departamento de Gobernanza Pública de la OCDE con la dirección estratégica de su Jefe de la División de Gobierno Abierto e Innovador, ver: Matasick, Craig, Alfonsi, Carlotta, and Bellantoni, Alessandro, *Governance responses...*, *op. cit.*, p. 8.

25 *Ibíd.*, p. 7.