Hechos frente a falsedades

FORTALECIENDO LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DE LA INTEGRIDAD DE LA INFORMACIÓN



OCDE

Hechos frente a falsedades

FORTALECIENDO LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DE LA INTEGRIDAD DE LA INFORMACIÓN

OCDE
MEJORES POLÍTICAS PARA UNA VIDA MEJOR

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Nota de Turquía
La información del presente documento en relación con "Chipre" se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al "tema de Chipre".

Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea
Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD (2024), *Hechos frente a falsedades: Fortaleciendo la democracia a través de la integridad de la información*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/06f8ca41-es.

ISBN 978-92-64-66214-8 (impresa)
ISBN 978-92-64-67347-2 (PDF)
ISBN 978-92-64-68091-3 (HTML)
ISBN 978-92-64-63490-9 (epub)

Publicado originalmente en inglés por la OCDE con el título: OECD (2024), *Facts not Fakes: Tackling Disinformation, Strengthening Information Integrity*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d909ff7a-en.
Esta traducción ha sido encargada por la Dirección de Gobernanza Pública y la OCDE no puede garantizar su exactitud. Las únicas versiones oficiales son los textos en inglés y/o francés.

Imágenes: Portada © Rawpixel/Shutterstock.com.
Imágenes © michaeljung/Shutterstock.com; © Master1305/Shutterstock.com; © Gorodenkoff/Shutterstock.com; © Sharomka/Shutterstock.com; © r.classen/Shutterstock.com; © Monkey Business Images/Shutterstock.com; © Arsenii Palivoda/Shutterstock.com; © DW labs Incorporated/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2024

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: https://www.oecd.org/termsandconditions.

Prólogo

Una ciudadanía informada es fundamental para fomentar el debate democrático y fortalecer la sociedad. La rápida difusión de información falsa o engañosa, a través de campañas de desinformación por parte de actores nacionales o extranjeros, genera confusión acerca de hechos factuales, intensifica la polarización, distorsiona los debates sobre políticas públicas y deteriora la confianza de las personas.

En un contexto en constante evolución en el ámbito de la información, fuertemente impactado e influenciado por la transformación digital, es esencial fortalecer la integridad de los espacios informativos y combatir la desinformación. Esto es fundamental para preservar el tejido social de las sociedades abiertas y la democracia.

Ante esta coyuntura, es importante desarrollar políticas públicas para que los gobiernos puedan contribuir a garantizar el acceso de los ciudadanos a una información plural, de alta calidad y contrastada. Además de garantizar que los gobiernos puedan desempeñar un papel constructivo y no intrusivo en el fortalecimiento de la integridad de la información, salvaguardando la independencia y la diversidad en la producción de contenido, todos los actores del ámbito informativo deben asumir responsabilidades. Por lo tanto, para abordar este complejo desafío, es necesario adoptar un enfoque multiactor y multidisciplinario.

El informe "*Hechos frente a falsedades: fortaleciendo la democracia a través de la integridad de la información*" presenta una visión general de las medidas que se han diseñado e implementado en los países con el fin de promover la integridad de la información. Este informe analiza la importancia de adoptar un enfoque integral, adaptado a los contextos de cada país y que haga hincapié en la necesidad de crear un entorno en el que prospere la información fiable y de calidad. Además, reconoce que las democracias se basan en la libertad de expresión y en el debate abierto e informado, y que los actores deben trabajar juntos para afrontar estos desafíos globales.

Así pues, el informe presenta un marco analítico, centrado en tres objetivos complementarios: (i) mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la pluralidad de las fuentes de información; (ii) fomentar la resiliencia social frente a la desinformación; y (iii) actualizar las medidas de gobernanza y la arquitectura institucional para reforzar la integridad del espacio informativo.

En la elaboración de este informe han participado el Grupo Directivo y el Grupo de Expertos en Respuestas de Gobernanza Pública a la Información Errónea y la Desinformación, compartiendo sus buenas prácticas y experiencias para avanzar hacia una mayor integridad en el espacio de la información y promover la implementación en sus propios países. El informe fue aprobado y desclasificado para su publicación por el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE mediante procedimiento escrito del 29 de febrero de 2024.

OCDE
Iniciativa para fortalecer la democracia

Agradecimientos

Esta publicación es el fruto del trabajo de la Dirección de Gobernanza Pública (GOV) de la OCDE, bajo el liderazgo de su directora, Elsa Pilichowski. Ha sido elaborado por la División de Integridad Pública del GOV, bajo la dirección de Julio Bacio Terracino, Jefe de División. El informe ha sido redactado por Craig Matasick, Nuria Villanova y Liudas Zdanavicius, con la contribución de Charles Baubion. Además, ha contado con la asistencia editorial de Meral Gedik, quien también se ha encargado de su preparación para su publicación.

El borrador del informe fue remitido a los miembros del Comité de Gobernanza Pública (PGC), del Grupo Directivo de la OCDE y del Grupo de Expertos sobre Respuestas de Gobernanza Pública a la Información Errónea y la Desinformación, quienes contribuyeron con sus comentarios. También han participado con sus comentarios los compañeros de las Divisiones de Política Regulatoria, Gobierno Innovador, Digital y Abierto y Gestión Pública y Presupuesto del GOV. Las Direcciones de Ciencia, Tecnología e Innovación de la OCDE, de Educación y Habilidades, de Cooperación para el Desarrollo y de Asuntos Financieros y Empresariales también proporcionaron comentarios.

El borrador del informe ha recibido aportaciones de organizaciones, incluido el Foro sobre Información y Democracia, así como de expertos como David Colon, profesor asociado e investigador del Departamento de Historia del Instituto de Estudios Políticos de París, y Paul-Joel Kamtchang, secretario ejecutivo de ADISI-Camerún. También se ha nutrido de las deliberaciones de representantes de gobiernos, medios de comunicación y periodistas, la sociedad civil, la academia y el sector privado, que compartieron sus ideas durante la conferencia pública *Combatir la desinformación y fortalecer la democracia mediante la integridad de la información*, celebrada en la sede de la OCDE en noviembre de 2023 y en varias otras ocasiones.

Índice

Prólogo 3

Agradecimientos 4

Resumen 9

1 Introducción: Un marco de análisis para contrarrestar la desinformación y reforzar la integridad de la información 13
1.1. Un entorno informativo en constante evolución 14
1.2. Los cambios en los espacios de la información afectan al compromiso democrático 15
1.3. El papel de los gobiernos democráticos en el fortalecimiento de la integridad de la información 17
1.4. Consideraciones y el camino a seguir 18
Referencias 26
Notas 28

2 Implementar políticas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la pluralidad de las fuentes de información 31
2.1. Introducción 32
2.2. Promover la responsabilidad y la transparencia de las plataformas digitales 33
2.3. Promover un mercado pluralista, independiente y competitivo de los medios de comunicación e información 45
2.4. Abordar riesgos específicos en el espacio informativo 57
2.5. Consideraciones y el camino a seguir 68
Referencias 72
Notas 80

3 Fomentar la resiliencia social frente a la desinformación 83
3.1. Introducción 84
3.2. La alfabetización mediática, informacional y digital es fundamental para fomentar la resiliencia social 85
3.3. La comunicación pública desempeña un papel importante a la hora de proporcionar información 99
3.4. la participación pública y la investigación son esenciales para orientar la formulación e implementación de políticas 105
3.5. Consideraciones y el camino a seguir 114
Referencias 116
Notas 121

4 Actualizar las medidas de gobernanza y la arquitectura institucional para reforzar la integridad del espacio informativo 123
4.1. Introducción 124
4.2. La coordinación gubernamental y la orientación estratégica son esenciales para hacer frente a la desinformación 124
4.3. Un espacio de información cambiante exige una mayor atención al desarrollo de capacidades en la administración pública 143
4.4. Los gobiernos deberán seguir desarrollando una gobernanza regulatoria ágil para construir la integridad de la información 146
4.5. Consideraciones y el camino a seguir 150
4.6. Nota metodológica 151
Referencias 152
Notas 156

FIGURAS

Figura 4.1. Áreas que mejorar en el futuro para reforzar la integridad de la información 125
Figura 4.2. Mecanismos de coordinación gubernamentales para combatir la desinformación 128
Figura 4.3. Objetivos del mecanismo de coordinación intergubernamental 129

RECUADROS

Recuadro 2.1. Australia – Código de prácticas voluntario sobre desinformación e información errónea 36
Recuadro 2.2. Lenguaje relevante de la Sección 230 de la Ley de Decencia en las Comunicaciones de Estados Unidos (1996) 39
Recuadro 2.3. Resumen de la Ley australiana de Enmienda de la Legislación de Comunicaciones (Lucha contra la Información Errónea y la Desinformación) 42
Recuadro 2.4. Artículo 40 de la DSA – Acceso a datos y escrutinio 43
Recuadro 2.5. Iniciativas ODA para fortalecer los medios de comunicación y los entornos informativos 53
Recuadro 2.6. Definición de injerencia extranjera y de manipulación informativa e injerencia por parte de actores extranjeros (FIMI) 59
Recuadro 2.7. La aplicación de la Ley de Registro de Agentes Extranjeros (FARA) a la lucha contra la desinformación 62
Recuadro 2.8. Garantizar la integridad de la información durante las elecciones mediante equipos operativos especiales 65
Recuadro 3.1. La alfabetización mediática en Finlandia 87
Recuadro 3.2. EL «CLEMI»: Centro francés para la educación en los medios de comunicación y la información 88
Recuadro 3.3. Curso sobre «Medios y manipulación» de Estonia en el currículo de la educación secundaria 88
Recuadro 3.4. Red Holandesa de Alfabetización Mediática 90
Recuadro 3.5. Campaña irlandesa de alfabetización mediática «Be Media Smart» 91
Recuadro 3.6. Iniciativas del Reino Unido para ayudar a las personas vulnerables a detectar la desinformación y aumentar la seguridad en línea 92
Recuadro 3.7. Evaluaciones de seguridad e inteligencia – Estudios de caso de Lituania, Letonia, Finlandia y Suecia 93
Recuadro 3.8. GoViral! Juego de prebunking 95
Recuadro 3.9. Herramientas de evaluación de la alfabetización mediática 97
Recuadro 3.10. Juegos de alfabetización mediática e informativa Harmony Square y Cat Park 98
Recuadro 3.11. Principios de buenas prácticas de la OCDE para las respuestas de comunicación pública a la desinformación y la información errónea 100
Recuadro 3.12. Cooperación del gobierno lituano con Debunk.EU y Meta sobre políticas de moderación 103
Recuadro 3.13. La Comisión sobre el Futuro de los Medios de Irlanda 108
Recuadro 3.14. Una colaboración internacional para luchar contra la desinformación con la ciencia del comportamiento 109
Recuadro 3.15. La Iniciativa de Ciudadana Digital canadiense 111
Recuadro 3.16. El Observatorio Internacional de la Información y la Democracia 113
Recuadro 4.1. La estrategia del gobierno neerlandés para combatir la desinformación 126

Recuadro 4.2. Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Nacional de Lucha contra la Desinformación de Irlanda 127
Recuadro 4.3. El Grupo de Coordinación Nacional sobre Seguridad del Espacio de la Información – Letonia 130
Recuadro 4.4. El Centro Nacional de Gestión de Crisis – Lituania 131
Recuadro 4.5. El Servicio de Vigilancia y Protección contra las Interferencias Digitales Extranjeras – Francia 132
Recuadro 4.6. La Agencia Sueca de Defensa Psicológica – Suecia 133
Recuadro 4.7. El Centro de Compromiso Global – Estados Unidos 133
Recuadro 4.8. El papel del Departamento de Información y Publicaciones en Italia 135
Recuadro 4.9. Grupos de trabajo interministeriales para contrarrestar la desinformación – Alemania 136
Recuadro 4.10. Comisión Nacional contra la Desinformación de Chile 136
Recuadro 4.11. Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contras las Amenazas Híbridas (Hybrid CoE) 139
Recuadro 4.12. El Marco de referencia para contrarrestar la manipulación informativa por parte de adversarios extranjeros - Departamento de Estado de EE. UU. 140
Recuadro 4.13. El mecanismo de respuesta rápida del G7 140
Recuadro 4.14. El Triángulo de Lublin – Cooperación trilateral para combatir la desinformación rusa 141
Recuadro 4.15. La Declaración Global sobre la Integridad de la Información en Línea 141
Recuadro 4.16. Pacto por la Información y la Democracia 142
Recuadro 4.17. Guía para combatir la desinformación – Países Bajos 144
Recuadro 4.18. El manual de protección contra la desinformación RESIST del Reino Unido 145
Recuadro 4.19. Formación del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre desinformación y comunicación estratégica – Italia 145
Recuadro 4.20. Formación contra la desinformación de la Oficina del Consejo Privado – Canadá 146
Recuadro 4.21. Informe de evaluación de impacto del Reglamento de servicios digitales de la UE 148

Siga las publicaciones de la OCDE en:




https://twitter.com/OECD


https://www.facebook.com/theOECD


https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/


https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary


https://www.oecd.org/newsletters/



Resumen

En las sociedades democráticas, caracterizadas por la libertad de expresión y el diálogo como medios para alcanzar consensos, la integridad de los espacios informativos es fundamental. El acceso a diversas fuentes de información, contar con medios de comunicación independientes y un discurso libre y basado en hechos son requisitos necesarios para promover un debate democrático informado.

En la actualidad, está ampliamente reconocido que la propagación de información falsa y engañosa, en ocasiones, difundida deliberadamente para engañar o confundir, desdibuja los debates públicos y alimenta la polarización, erosionando aún más el tejido social de las sociedades abiertas. Las campañas de desinformación estratégicamente orquestadas por actores nacionales o extranjeros pueden tener consecuencias notables en muchas áreas políticas, que van desde la salud pública hasta la seguridad nacional o la lucha contra el cambio climático. De hecho, ponen en duda la evidencia factual y agravan las divisiones sociales, lo que dificulta la construcción de consensos esenciales para abordar complejos desafíos sociales.

La desinformación no es un fenómeno nuevo, pero la digitalización ha cambiado fundamentalmente su alcance e impacto. Las tecnologías de la comunicación hacen posible que cualquier persona con conexión a Internet produzca y distribuya contenido, pero sin la responsabilidad de adherirse a la ética y a los estándares periodísticos, académicos o científicos.

Si bien esta mayor accesibilidad proporciona un acceso sin precedentes al conocimiento y contribuye a fomentar la participación ciudadana y un periodismo innovador, también proporciona un terreno fértil para la rápida difusión de información falsa y engañosa. El desarrollo y uso de la Inteligencia Artificial generativa puede amplificar aún más este reto.

La información errónea y la desinformación se ven exacerbadas por el aumento de los contenidos virales, impulsado por incentivos económicos y algoritmos de recomendación, que a menudo priorizan el valor de la información como una mercancía, en lugar de un bien público. Esto se produce a expensas del periodismo de calidad, que en la actualidad se enfrenta a crecientes presiones financieras y a entornos de alto riesgo. A ello hay que añadir que las nuevas tecnologías responden cada vez más a los factores psicológicos y conductuales, que subyacen en la forma en que las personas buscan, procesan y consumen información.

Muchos países han comenzado a examinar la adecuación de las políticas e instituciones existentes, para abordar eficazmente las realidades de un entorno informativo en constante evolución. Es importante adoptar medidas para contrarrestar la amenaza que representa el aumento de la desinformación. Sin embargo, dichas medidas no deben en ningún caso y bajo ninguna circunstancia llevar a un mayor control de la información en nuestras democracias.

Esta nueva realidad ha actuado como un catalizador para que los gobiernos exploren más de cerca el papel constructivo que pueden desempeñar para reforzar la integridad del espacio informativo. Es decir, cómo apoyar entornos informativos que promuevan y favorezcan la disponibilidad de fuentes de información rigurosas, plurales, basadas en hechos contrastados, y que permitan a las personas estar expuestas a una variedad de ideas, tomar decisiones informadas y ejercer mejor sus derechos. La protección de la integridad de la información es esencial para salvaguardar la libertad de expresión, incluida la libertad de buscar, recibir y transmitir información e ideas.

El reconocimiento por parte de los países de la importancia de actuar en este nuevo entorno informativo pone de relieve la necesidad de establecer una hoja de ruta e identificar prioridades políticas.

Este informe es una primera evaluación de referencia, que presenta cómo los gobiernos están mejorando sus medidas de gobernanza y su arquitectura institucional para apoyar un entorno informativo en el que pueda prosperar la información fiable, garantizando a la vez la protección vigilante de la libertad de expresión y de los derechos humanos. El informe también analiza las sinergias entre diferentes áreas de políticas públicas para proporcionar una mejor comprensión de las condiciones que contribuyen a la integridad de la información. Asimismo, busca promover el debate sobre las recomendaciones de políticas para continuar fortaleciendo la integridad de la información.

Aunque los contextos de los países difieren, el informe destaca las áreas comunes de interés y de acción. En primer lugar, los gobiernos deben cambiar gradualmente un enfoque de políticas *ad hoc* para contrarrestar las amenazas de la desinformación y adoptar un enfoque más sistémico, que refuerce la integridad de la información de una manera más amplia, involucrando a todos los actores de la sociedad. En segundo lugar, los gobiernos deben garantizar que sus políticas están coordinadas, respaldadas por evidencia y sujetas a evaluaciones periódicas para garantizar su correcto funcionamiento y eficacia. En este sentido, será importante identificar marcos temporales para la implementación y la evaluación de las políticas. Por ejemplo, es importante que las acciones políticas inmediatas, como la respuesta a crisis de desinformación, especialmente durante los periodos electorales, se desarrollen de manera coordinada junto con otras respuestas políticas a más largo plazo, como la inversión en la resiliencia social, destinadas a abordar las causas fundamentales del problema en cuestión.

Por último, los gobiernos no pueden resolver este problema por sí solos. El aprendizaje entre pares puede contribuir a mejorar las medidas políticas en los países democráticos que se enfrentan a problemas similares. Además, el fortalecimiento de la integridad de la información también requerirá que todos los actores que se hallan en la primera línea de los sistemas de información, a saber, el sector privado, los medios de comunicación, el mundo académico y la sociedad civil, asuman sus responsabilidades y actúen juntos en apoyo de la integridad de la información.

Este informe presenta un marco analítico para orientar a los países en el diseño de políticas mediante tres dimensiones complementarias:

- **Implementar medidas políticas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la pluralidad de las fuentes de información**: Esto incluye impulsar políticas que apoyen a un sector de los medios de comunicación diverso, plural y libre, con un enfoque especial en fomentar el periodismo de calidad y local. También hace referencia a políticas que aumenten el grado de rendición de cuentas y de transparencia de las plataformas digitales, para garantizar que su poder de mercado y sus intereses comerciales no contribuyan a vehicular desproporcionadamente la desinformación.
- **Fomentar la resiliencia social frente a la desinformación:** Esto implica capacitar a las personas para desarrollar competencias de pensamiento crítico, así como para reconocer y combatir la desinformación. También conlleva movilizar e involucrar a todos los sectores de la sociedad para elaborar políticas basadas en los hechos y que apoyen la integridad de la información.
- **Actualizar las medidas de gobernanza y la arquitectura institucional para reforzar la integridad del espacio informativo:** Esto requiere desarrollar e implementar, según sea necesario, capacidades regulatorias, mecanismos de coordinación, marcos estratégicos y programas de desarrollo de capacidades que apoyen una visión y un enfoque coherentes dentro de la administración pública con el objetivo de fortalecer la integridad de la información. Al tiempo se deben garantizar unos mandatos claros y el respeto de las libertades fundamentales. Esto también implica fomentar el aprendizaje entre pares y la cooperación internacional entre democracias que se enfrentan a amenazas similares de desinformación.

El objetivo de este marco de análisis es promover el diálogo y establecer un lenguaje común para orientar de manera práctica la elaboración de políticas públicas. Al profundizar en nuestra comprensión de los factores que hacen exitosa una medida de actuación, este marco puede desempeñar un papel constructivo en la orientación del diseño y la implementación de políticas públicas y servir como punto de referencia para evaluar los avances en este ámbito.



1 Introducción: Un marco de análisis para contrarrestar la desinformación y reforzar la integridad de la información

Esta introducción presenta una visión general de los desafíos a los que se enfrentan las democracias con respecto a la propagación de información errónea y la desinformación. Destaca la necesidad de que las respuestas gubernamentales se centren en promover la integridad del espacio informativo, en lugar de enforcarse en los contenidos. Asimismo, establece un marco estratégico para promover fuentes de información transparentes, responsables y plurales; fortalecer la resiliencia social e involucrar a todos los actores de la sociedad. Por último, analiza cómo mejorar las medidas de gobernanza y la arquitectura institucional para responder a la necesidad de fortalecer la integridad de la información.

1.1. UN ENTORNO INFORMATIVO EN CONSTANTE EVOLUCIÓN

La democracia depende del libre flujo de la información, gracias al cual, el público puede tomar decisiones significativas, exigir responsabilidad política a los líderes y participar activamente en la vida ciudadana. El acceso a diversas fuentes de información, medios de comunicación plurales e independientes y a debates basados en hechos contribuyen a que la ciudadanía esté informada. La difusión de información falsa y engañosa, a menudo propagada deliberadamente por actores extranjeros y/o nacionales, genera confusión y polarización, sembrando desconfianza y socavando los procesos democráticos.

Está bien documentado que la propagación rápida y global de información errónea y de desinformación representa un riesgo fundamental para el intercambio de una información libre y basada en hechos, que sustenta el debate democrático (OECD, 2022[1]).[1] Si bien la «información errónea» se puede definir como la información falsa o inexacta, que se difunde desconociendo su falsedad o inexactitud y sin la intención de engañar al público, y la «información maliciosa» se puede describir como información basada en hechos reales, pero que se difunde con el fin de causar daño, por ejemplo, moviendo información de la esfera privada a la pública, la «desinformación» se define por regla general como la información falsa, inexacta o engañosa creada, presentada y difundida deliberadamente para dañar a una persona, grupo social, organización o país (U.S. Department of State, 2023[2]) (Wardle and Derakshan, 2017[3]) (Lesher, Pawelec and Desai, 2022[4]); Las oleadas de contenidos falsos y engañosos pueden socavar la cohesión social, poner en duda la información objetiva y socavar la confianza en las instituciones públicas (OECD, 2021[5]).

La información errónea y la desinformación no son un fenómeno nuevo. La propaganda, las mentiras y las distorsiones de la información siempre han existido y seguirán existiendo en todas las sociedades, independientemente de la fuerza de sus democracias o entornos mediáticos. Del mismo modo, las personas continuarán exigiendo, interpretando, buscando y favoreciendo información que respalde sus puntos de vista y actitudes, especialmente, en relación con temas con gran contenido emocional, pudiendo así contribuir a la difusión de contenidos engañosos y falsos. (Westerwick, Johnson and Knobloch-Westerwick, 2017[6]; Gupta, Parra and Dennehy, 2021[7]; Zhao, Fu and Chen, 2020[8]).

Sin embargo, los avances en las tecnologías digitales y las nuevas formas de comunicación han cambiado la forma en que se produce, comparte y consume la información tanto a nivel local como global. Más recientemente, las nuevas herramientas de IA generativa han reducido en gran medida las barreras para crear y difundir contenido atractivo, al tiempo que dificultan cada vez más difícil distinguir entre lo que es auténtico y lo que ha sido manipulado. Este logro a escala global y esta capacidad sin precedentes para crear y difundir contenido ponen de relieve el desafío que representan la información errónea y la desinformación, con impactos potencialmente significativos en el ámbito de la cohesión social.

La información deliberadamente falsa y engañosa también plantea desafíos reales para la implementación de políticas, con graves consecuencias recientes en los ámbitos de la salud, la defensa, la seguridad nacional y las políticas climáticas. En este contexto, los gobiernos reconocen cada vez más su responsabilidad de promover la integridad de la información, en este caso, definida como entornos informativos, que favorezcan la disponibilidad de unas fuentes de información precisas, basadas en la evidencia y plurales, gracias a las cuales, los ciudadanos tienen acceso a una variedad de ideas, pudiendo así adoptar decisiones informadas y ejercer mejor sus derechos. Si bien esta definición se alinea con otras, incluida, en particular, la definición de integridad de la información en la Declaración Global sobre Integridad de la Información en Línea (Government of the Netherlands, 2023[9]), el enfoque relativamente reciente en la integridad de la información en el panorama de la comunicación moderna sugiere una oportunidad para continuar desarrollando este concepto en el futuro. Una comprensión más uniforme de lo que significa la integridad de la información también podría facilitar la medición y el desarrollo de políticas basadas en la evidencia.

Para avanzar en este ámbito de trabajo, los países de la OCDE se comprometieron en la Declaración Ministerial sobre la Construcción de la Confianza y el Refuerzo de la Democracia a abordar la información errónea y la desinformación, al tiempo que se protege la libertad de expresión. Cabe destacar que la Declaración también pedía fortalecer la representación, la participación y la apertura en la vida pública, asumir la responsabilidad

global de los gobiernos y desarrollar la resiliencia a la influencia extranjera, preparar a los gobiernos para cumplir con los desafíos climáticos y otros desafíos ambientales, y transformar la gobernanza pública para la democracia digital (OECD, 2022[10]).

Además, 52 países (de los cuales 30 son miembros de la OCDE) se han unido en el Pacto por la Información y la Democracia. El Pacto es un acuerdo intergubernamental no vinculante firmado hasta la fecha por 52 países para promover e implementar principios democráticos en el espacio global de la información y la comunicación. Se firmó formalmente durante la 74.ª Asamblea General de la ONU en septiembre de 2019. En septiembre de 2023, los Gobiernos de Canadá y los Países Bajos lanzaron la Declaración Global sobre la Integridad de la Información en Línea. Firmada por 34 países, la Declaración establece los compromisos internacionales de los Estados para proteger y promover la integridad de la información en línea.

Existe un creciente reconocimiento del papel positivo, aunque no intrusivo, que los gobiernos pueden desempeñar en el fortalecimiento de la integridad de la información, además de mitigar la amenaza real que representa la desinformación. Al mismo tiempo, los gobiernos se encuentran en una posición compleja. Si bien se requieren medidas para contrarrestar las amenazas de la desinformación y fomentar la integridad de la información, esta acción no debe conducir a un mayor control de la información. Los gobiernos democráticos reconocen cada vez más el papel positivo que pueden y deben desempeñar para contribuir a promover la integridad de la información, esencial para el discurso democrático. La rapidez con que se difunde la información, incluso a escala global, en la actualidad, ponen de relieve la necesidad de que los gobiernos se centren en soluciones integrales y constructivas:

- Comprendiendo cómo la evolución en la forma en que las personas obtienen y comparten información afecta al esfuerzo más amplio de reforzar la democracia;
- Centrándose en crear las condiciones necesarias para fomentar la integridad de la información; y
- Desarrollando un marco para promover la integridad de la información, incluso en los medios de comunicación y en las plataformas en línea, fomentando la resiliencia en toda la sociedad y estableciendo la arquitectura de gobernanza adecuada.

1.2. LOS CAMBIOS EN LOS ESPACIOS DE LA INFORMACIÓN AFECTAN AL COMPROMISO DEMOCRÁTICO

Los avances en las tecnologías digitales y las nuevas formas de comunicación han cambiado la forma en que se produce, comparte y consume la información tanto a nivel local como global. Tradicionalmente, los medios de comunicación eran los principales canales que proporcionaban información a las personas y, como tales, participaban en ayudarles a entender su entorno, así como a formar sus opiniones, actitudes y comportamiento. Aunque siempre con una gobernanza imperfecta por naturaleza y necesitada de constantes mejoras, los periodistas y editores profesionales eran los principales guardianes de la información, guiados por mecanismos de gobernanza de larga duración y por códigos de ética continuamente actualizados, que orientaban sus profesiones, permitiendo así la independencia y la diversidad de los medios de comunicación. Hoy en día, ya no desempeñan un papel tan fundamental (Southwell, Thorson and Sheble, 2018[11]). Cualquier persona con conexión a Internet puede ser productor y distribuidor de contenido con un alcance masivo y sin ninguna responsabilidad de atenerse a la ética y a los estándares de la información. Además, la responsabilidad legal de las redes sociales, donde se difunde una parte significativa de estos contenidos, es compleja de diseñar y de hacer cumplir.

Estos avances tecnológicos han cambiado los enfoques de comunicación y distribución de «uno a muchos» (típicos de los medios de comunicación tradicionales como periódicos, radio y televisión) a «muchos a muchos» (en plataformas en línea) (Jensen and Helles, 2017[12]). Además, los cambios demográficos están afectando al comportamiento del consumo de noticias, ya que las audiencias más jóvenes confían más en las plataformas en línea como sus principales fuentes de noticias. De hecho, para obtener información, las generaciones más jóvenes están gravitando hacia personas influyentes y periodistas, que publican su contenido directamente en las plataformas de redes sociales (Reuters Institute for the Study of Journalism, 2022[13]). Además, cada vez son más los jóvenes que quieren dedicarse a la creación de contenidos, lo cual conlleva muchas ventajas, pero también requiere que las sociedades reconsideren sus ecosistemas de información.

Si bien la mayor accesibilidad y digitalización de los contenidos permiten un acceso sin precedentes al conocimiento y pueden fomentar una participación pública más inclusiva, crear fuentes alternativas de información y ayudar a facilitar la creación de modelos innovadores de noticias y de medios de comunicación también se ha convertido en un terreno fértil para la rápida propagación de información falsa y engañosa. La información falsa siempre ha existido y seguirá existiendo. Asimismo, la escala, la velocidad y las bajas barreras de entrada que ofrecen las nuevas tecnologías de la comunicación, así como la constante evolución de las tecnologías, han impulsado en gran medida los cambios recientes.

Los cambios significativos en las tecnologías y en los mercados que dan forma a los flujos de información también han obligado a los medios de comunicación profesionales y a los periodistas a competir cada vez más por la atención con los creadores de contenido y los *influencers* en las plataformas de redes sociales. Además, estos cambios han deteriorado los mercados para muchos proveedores de noticias tradicionales, especialmente a nivel local. Los incentivos económicos y las capacidades tecnológicas de las plataformas en línea para maximizar el compromiso también han contribuido a amplificar los mensajes de carácter emocional y político. Debido al potencial para monetizar el compromiso, los *influencers* tienen un incentivo para producir contenido provocativo y controvertido. Este tipo de «hackeo de la atención» tiene como objetivo aumentar la visibilidad del contenido mediante el uso estratégico de las redes sociales, los memes y los bots. A medida que los *influencers* y los especialistas en marketing digital trabajan con métricas de compromiso, aprenden que las respuestas controvertidas y emocionales son muy atractivas y que tienden a volverse virales (Marwick and Lewis, 2017[14]; Diaz Ruiz, 2023[15]) (Tellis et al., 2019[16]). Este tipo de contenido, a menudo, dificulta la diferenciación entre la información auténtica o de calidad y facilita los esfuerzos de actores malintencionados, ya sean nacionales o extranjeros, para difundir contenido manipulado o intencionalmente falso o engañoso. En última instancia, estos cambios han mermado la confianza.

El desarrollo del uso de la Inteligencia Artificial generativa es otro desafío emergente. Un estudio realizado el año pasado demostró que los humanos son casi incapaces de diferenciar la IA de las noticias generadas por humanos en el 50 % de los casos (Lorenz, Perset and Berryhill, 2023[17]). La IA generativa aumenta el riesgo de desinformación y de información errónea, puesto que puede producir información falsa o engañosa que parece creíble y porque puede hacerlo a gran escala. También se puede abusar de las capacidades generativas de la IA para combinar imagen, vídeo, voz y texto para crear imágenes o vídeos manipulados de figuras públicas o para dirigirse a mujeres o poblaciones marginadas. El hecho de poder crear contenidos dirigido a grupos específicos, tales como comunidades minoritarias o grupos de edad, género, profesionales y socioeconómicos, podría tener consecuencias significativas como la creación de disidencias o el aumento de la polarización y el incremento de los desafíos que plantea el debate público en las plataformas digitales (Lorenz, Perset and Berryhill, 2023[17]).

Los cambios en la forma en que las personas reciben y comparten información vienen acompañados de cambios fundamentales (a los que también contribuyen) en las relaciones del público con el gobierno y otras instituciones cívicas. La demanda de contenidos engañosos es, a menudo, el reflejo de unas amenazas más peligrosas para la democracia. La baja participación electoral, la creciente polarización política y el mayor desinterés de los ciudadanos por la política constituyen unos desafíos cada vez mayores para los responsables políticos (OECD, 2022[1]). Solo cuatro de cada diez encuestados (41,4 %) en la Encuesta de Confianza 2021 de la OCDE confíaban en su gobierno nacional. Estos datos reflejan la desconfianza hacia los medios de comunicación tradicionales. Alrededor de cuatro de cada diez (41,4 %) encuestados en la encuesta de confianza de la OCDE de 2021 afirmaban que no confíaban en los medios de comunicación, aunque los resultados varían entre países y reflejan contextos culturales y sociales específicos (OECD, 2022[18]). Este contexto pone de relieve la importancia de centrarse en fortalecer la confianza en las instituciones junto con la lucha contra la desinformación, en un esfuerzo por romper un ciclo, en el que los actores malintencionados se aprovechan de la falta de confianza en su propio beneficio.

Así pues, el fortalecimiento de la democracia, prioridad clave para la OCDE, debe incorporar una serie de estrategias y enfoques destinados a generar confianza y

facilitar la participación pública en los debates democráticos y la formulación de políticas. Garantizar que las personas tengan un papel más importante en la toma de decisiones públicas también depende de los esfuerzos para proteger y promover el espacio cívico (tanto en línea como fuera de línea), que puede desempeñar un papel clave en la lucha contra la desinformación y que es preciso proteger del acoso y de la desinformación en línea (OECD, 2022[19]).[2]

1.3. EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS EN EL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRIDAD DE LA INFORMACIÓN

Además de la constante y creciente importancia de las plataformas en línea con una audiencia global, son necesarios nuevos modelos de gobernanza para garantizar unos ecosistemas de información, que respalden el debate democrático (OECD, 2022[18]). A pesar del consenso existente en torno a los desafíos que supone la propagación de información errónea y la desinformación, las democracias luchan por contrarrestarla, al tiempo que protegen la libertad de expresión y la capacidad de acceder a una información gratuita, diversa y fiable. El hecho de proteger las libertades cívicas fundamentales y de mantener un Internet abierto tiene como consecuencia que la desinformación nunca desaparecerá por completo (OECD, 2022[19]). Dado que no es función de los gobiernos «gobernar la información» ni actuar como «árbitros de la verdad», es necesario adoptar un enfoque integral para el establecimiento de controles y equilibrios en el ecosistema de la información, que no se limite exclusivamente a la desinformación. Por el contrario, el objetivo es más bien que los gobiernos creen las condiciones para un ecosistema de la información que salvaguarde la integridad de la información.

El término «integridad de la información» se utiliza en diversos campos, incluidos el periodismo, la informática, los sistemas de información, la gestión de datos y la ciberseguridad. Si bien las definiciones en estos campos no son totalmente aplicables a los ecosistemas de la información en las democracias, los objetivos en estos sectores pueden ser informativos. Por ejemplo, en todos los sistemas de datos, la integridad de la información puede referirse a la importancia de mantener la calidad, la coherencia, el origen verificable y la fiabilidad de la información. El término «integridad» en este caso se refiere a la protección contra la modificación o destrucción indebida del contenido, así como a garantizar la autenticidad de la información (Barker, 2003[20]).

El propósito de reforzar la integridad de la información en las sociedades democráticas está impulsado por el objetivo fundamental de defender las libertades fundamentales, incluida la libertad de expresión y el refuerzo de la democracia. Por lo tanto, los esfuerzos para construir la integridad de la información no solo deben abordar las preocupaciones específicas del sector o la tecnología, sino también responder a los desafíos a los que se enfrentan los medios de comunicación, los ecosistemas de información y la democracia en general. La naturaleza global de los desafíos requerirá la creación de una fuerte coalición global de países con ideas afines, que trabajen juntos para crear unos entornos que promuevan una información más precisa, fiable y fidedigna, y que apoyen un esfuerzo mayor para reforzar la democracia.

Un enfoque más integral y positivo también ayudaría a responder a los desafíos inherentes a la clasificación de los contenidos. La desinformación en sí misma y, de una manera más amplia, los contenidos falsos o engañosos, difieren de otros tipos de contenidos que regulan las democracias. Por ejemplo, la mayoría de las democracias han tipificado como ilegales las amenazas personales claras y creíbles, la incitación a la violencia, la pornografía infantil, los contenidos terroristas, el fraude, las violaciones de los derechos de autor, la publicidad engañosa, la difamación y los derechos de imagen como tipos de contenidos que son identificables y que representan una amenaza específica al discurso democrático, a los derechos individuales o a los derechos de propiedad intelectual.

El reconocimiento por parte de los gobiernos de la amenaza que plantea la desinformación les ha llevado a adoptar regulaciones en torno a la desinformación en línea incluida la exigencia de responsabilidades adicionales a las plataformas para que tomen decisiones de moderación específicas del contenido. De hecho, entre 2016 y 2022 se promulgaron o enmendaron 91 leyes en todo el mundo para incluir disposiciones relativas a la información falsa o engañosa (Lim and Bradshaw, 2023[21]). Sin embargo, lo que hace que las respuestas regulatorias específicas del contenido sean especialmente complejas no solo es que sea difícil

definir qué contenidos pueden restringirse sin infringir la libertad de expresión, sino también que los regímenes iliberales pueden cooptar las leyes para combatir la desinformación promulgadas en países con controles y equilibrios efectivos para legitimar sus propias prácticas antidemocráticas (Lim and Bradshaw, 2023[21]).

Identificar la veracidad de la información suele ser todo un desafío. Aunque podría resultar relativamente fácil identificar determinados tipos de contenido engañoso (como las fotografías manipuladas), distinguir entre las afirmaciones veraces y las engañosas o falsas es difícil, incluso en temas relativamente objetivos o científicos, tal como demostró la evolución en la comprensión de cómo se propaga la COVID-19 y la eficacia de las mascarillas (véase la discusión sobre el papel de los verificadores de información en el Capítulo III). Distinguir la veracidad de la información suele ser especialmente complicado en los ámbitos relacionados con las ciencias sociales y resulta especialmente problemático en los contextos de discurso político (Del Campo, 2021[22]).

Si bien los Estados tienen un papel que desempeñar en la aplicación de las normas existentes en el espacio de la información (como las que promueven unos medios de comunicación tradicionales independientes, plurales y de calidad), así como en la definición del contenido ilegal según las limitaciones de su sistema constitucional, la regulación del contenido «legal pero dañino» es intrínsecamente desafiante (Douek, 2021[23]). De hecho, los organismos de derechos humanos de la ONU han destacado que «criminalizar la desinformación es incompatible con el derecho a la libertad de expresión» (Rikhter, 2019[24]). Los relatores especiales sobre la libertad de expresión también han emitido varias declaraciones, en las que señalan que las leyes excesivamente amplias y vagas que pretenden combatir la desinformación, a menudo entran en conflicto con las normas internacionales sobre derechos humanos.[3]

Un desafío que plantean las leyes en materia de desinformación es que, aunque se centran en la eliminación y retirada de contenidos, cuya finalidad es la «desinformación», se fundamentan en unas definiciones deficientes sobre lo que constituye contenido falso o engañoso (OHCHR, 2021[25]). Las definiciones ambiguas y que suscitan por lo tanto una amplia gama de interpretaciones, pueden otorgar a los gobiernos el poder de seleccionar de manera arbitraria los contenidos, dado lugar a diferentes niveles de aplicación y a sanciones inconsistentes o políticamente motivadas. Aun cuando la entidad reguladora no abusara de ellas para limitar indebidamente la libertad de expresión, unas leyes reguladoras de los contenidos demasiado amplias también podrían incentivar a las propias plataformas a eliminar más de lo que exige la ley si se enfrentan a una responsabilidad legal poco clara por alojar contenidos expresados por los usuarios (Douek, 2021[23]). Dado que las decisiones de moderación de las plataformas privadas tendrán el potencial de ir mucho más allá de los límites del poder constitucional de un gobierno para regular la libertad de expresión, aumentar los incentivos para que las empresas privadas adopten un enfoque estricto de la moderación de contenidos podría, de hecho, tener como consecuencia el incremento de la censura delegada, reiterando la importancia de la necesidad de proteger la libertad de expresión (Keller, 2017[26]).

En última instancia, unas normativas reguladoras de los contenidos mal dirigidas o ambiguas corren el riesgo de restringir indebidamente la libertad de expresión. Teniendo en cuenta especialmente las dificultades para definir qué se entiende por «desinformación», este contexto apunta a la necesidad de desarrollar una visión positiva, aunque no intrusiva, de las respuestas de gobernanza centradas en la integridad de la información.

1.4. CONSIDERACIONES Y EL CAMINO A SEGUIR

Estos desafíos no pueden atribuirse únicamente a las plataformas en línea o a las nuevas tecnologías, y cualquier solución requerirá centrarse en el fortalecimiento de la gobernanza democrática: Un marco de políticas que genere unos sistemas de información que defiendan la libertad de expresión, que se centre en los procesos en lugar de en los contenidos y que tenga como objetivo construir resiliencia social en lugar de silenciar voces.

Una amplia gama de actores ha desarrollado un conjunto de códigos de prácticas, directrices y mecanismos voluntarios y de autorregulación para promover este esfuerzo, si bien estos mecanismos por sí solos son insuficientes. A pesar de los avances, los

códigos de prácticas y principios voluntarios están limitados por el grado en que los actores privados decidan cumplirlos. En este contexto, los Gobiernos desempeñan un papel importante. Por lo tanto, el marco de políticas de la OCDE para las respuestas gubernamentales abarca una gama de opciones para contrarrestar la desinformación y fortalecer la integridad de la información. La construcción de la integridad de la información es, por naturaleza, un proceso a largo plazo, que también requiere que los gobiernos respondan a amenazas inmediatas y campañas de desinformación cada vez más sofisticadas. Así pues, tanto las respuestas a corto como a largo plazo conformarán el conjunto de los esfuerzos pertinentes.

Este marco también ayudará a identificar cómo medir el impacto de las políticas y el éxito en la mejora de la integridad de la información. El enfoque integral incluirá una amplia gama de medidas, que deberán aplicarse de forma conjunta en un esfuerzo continuo para evaluar, abordar y evitar las amenazas y los daños causados por la desinformación. Además, también incluye la evaluación de dichas iniciativas prestando especial atención a sus posibles repercusiones en la libertad de expresión (OECD, 2022[1]). De esta manera, el marco de la OCDE también sentará las bases para identificar futuras normas internacionales y directrices de políticas, que ayuden a los países a diseñar, implementar y medir los esfuerzos de las políticas para construir la integridad de la información. Cabe señalar que las políticas en este ámbito también suelen referirse a respuestas normativas, dependiendo del contexto del país.

También hay que reconocer que en un número creciente de países no se cumplen, o solo parcialmente, las premisas democráticas sobre las que se fundamenta este marco. Al mismo tiempo, estos países suelen ser más vulnerables a las campañas de desinformación y algunos de ellos también pueden utilizar recursos gubernamentales para desarrollar y desplegar dichas campañas. La lucha contra la desinformación y la construcción de la integridad de la información en tales contextos podrían inspirarse en este marco, aunque requerirán estrategias específicas. Un ecosistema de la información comprometido limita el acceso del público a la información de calidad, reduciendo así la confianza y la participación en la vida democrática, y mermando la información de la ciudadanía sobre las oportunidades educativas, sanitarias y económicas. Para ello, el refuerzo de la integridad de la información a nivel mundial exigirá enmarcar el tema a través de las implicaciones en materia de derechos humanos, sociales y económicas relevantes para la vida de las personas.

Con ese fin, una descripción general exhaustiva que ayude a guiar las acciones podría centrarse en los siguientes elementos:

1.4.1. Implementar políticas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la pluralidad de las fuentes de información

Las comunicaciones digitales y las plataformas en línea han alterado la forma en que se crea y comparte la información, así como los modelos económicos que sustentan el espacio de la información. Las plataformas en línea han facilitado la difusión de información polarizadora, sensacionalista y falsa o engañosa, mientras operan en entornos regulatorios incipientes. El alcance global de estas plataformas supera las jurisdicciones normativas nacionales (e incluso supranacionales). Al mismo tiempo, los regímenes voluntarios de autorregulación y de corregulación son limitados, ya que permiten a algunos actores eludir las obligaciones, lo que subraya la importancia de la participación de los gobiernos en el diseño, la aplicación y la actualización de las respuestas normativas según corresponda.

Si se hace de una forma adecuada y con el objetivo de apoyar la participación democrática, la salud, la transparencia y la competitividad de los espacios de la información, pueden verse respaldados por una formulación de políticas adecuada, eficaz y ágil. Con ese fin, las políticas para promover la transparencia y la rendición de cuentas de las plataformas en línea son una opción para ayudar a comprender sus modelos de negocio y los riesgos relacionados para los procesos democráticos, contribuir a mitigar las amenazas, incluidas las que plantea la manipulación informativa y la injerencia por parte de agentes extranjeros, y fomentar unos espacios de la información más saludables.

Además de centrarse en las plataformas en línea, los medios de comunicación pluralistas e independientes y un periodismo de calidad son un componente esencial de la democracia. Además, para reforzar la integridad de la información es necesario promover la transparencia y el buen funcionamiento de estos

espacios mediante el diseño, el monitoreo y la implementación eficaces de las políticas correspondientes. Al proporcionar unas fuentes de contenidos basados en hechos y pruebas, e informadas por estándares de calidad profesional, tanto los periodistas como el sector de los medios de comunicación en general -incluidos los medios de comunicación nacionales, locales y comunitarios y las múltiples fuentes en línea y fuera de línea- pueden contrarrestar el impacto de la desinformación y la información errónea, y contribuir al debate público en la democracia. Sin embargo, el papel de estas fuentes de noticias e información en las democracias continúa afrontando los cambios y desafíos exacerbados por el desarrollo de las tecnologías de comunicación en línea y por el papel que las plataformas de las redes sociales han desempeñado en la configuración del entorno de la información.

Así pues, esta nueva toma de conciencia sugiere que los gobiernos deben perseguir los siguientes objetivos para fortalecer el papel positivo de los medios de comunicación y de las plataformas en línea en el espacio de la información:

- Defender unos medios de comunicación libres, independientes y diversos como componente esencial de las sociedades abiertas y democráticas. Además del marco jurídico que garantiza la libertad de opinión y de expresión, los gobiernos deben proteger a los periodistas, los trabajadores de los medios de comunicación y los investigadores, y supervisar, investigar y facilitar el acceso a la justicia en el caso de amenazas y de ataques contra ellos. Otras acciones que se pueden adoptar son crear planes de acción nacionales para la seguridad de los periodistas, colaborar con los consejos de prensa y mapear y monitorear los riesgos y amenazas.
- Diseñar políticas para reforzar un mercado diverso, pluralista e independiente para los medios de comunicación tradicionales. Limitar la concentración del mercado, promover la transparencia y la diversidad de los medios de comunicación y exigir la independencia editorial pueden desempeñar un papel importante en la prevención de la influencia indebida de intereses políticos y comerciales.
- Apoyar a los medios de comunicación públicos independientes y de alta calidad. Estos medios suelen estar entre las fuentes de noticias más fiables y pueden desempeñar un papel importante en las democracias como proveedores de noticias y de información independientes, de calidad y fiables.
- También se deberían explorar medidas de apoyo financiero directo e indirecto -incluidos los regímenes fiscales especiales y la financiación específica- a los medios de comunicación que cumplan con determinados criterios específicos y que contribuyan al logro de objetivos democráticos tales como el refuerzo del periodismo local, comunitario, cultural, en lenguas minoritarias o de investigación. Los gobiernos también deben reconocer la naturaleza distintiva de los medios comunitarios sin fines de lucro y garantizar su independencia. El fortalecimiento de los medios de comunicación diversos e independientes también es un componente importante del apoyo internacional y de la ayuda al desarrollo. Sin embargo, a lo largo de todas estas iniciativas, los gobiernos deben establecer reglas claras y transparentes para la asignación de fondos y proporcionar información sobre los subsidios, la financiación y las actividades de proyectos. Dichos procesos deben ser diseñados para mostrar y garantizar que los gobiernos no tienen un impacto directo en el desarrollo de contenidos, y para ayudar a prevenir el sesgo político en la selección de la financiación.
- Evitar restringir indebidamente el discurso mediante normativas reguladoras de los contenidos demasiado amplias, que no cumplan con unos criterios estrictos, transparentes y objetivamente definidos, que estén en consonancia con las obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos del Estado. Esto es especialmente importante, dadas las dificultades para definir la «desinformación» y el riesgo de que legislar sobre contenidos «legales pero dañinos» limite la libertad de expresión.
- Reconocer el papel que desempeñan las protecciones de la responsabilidad de los intermediarios en el fomento de un Internet libre y abierto, así como en el equilibrio de las responsabilidades de las plataformas para abordar las preocupaciones legítimas en torno a contenidos falsos, engañosos y perjudiciales o ilegales.

- Aumentar la transparencia y la responsabilidad, incluso mediante esfuerzos reguladores cuando así proceda, de los actores relevantes para comprender mejor y mitigar los impactos potenciales y reales de las herramientas de IA generativa con respecto a la desinformación. Tal enfoque será especialmente importante debido a la novedad, la rápida evolución y la incertidumbre relacionada con cómo y en qué medida estas nuevas tecnologías vayan a incrementar los desafíos de la confianza en el espacio de la información. Para generar confianza, será necesario comprender los principios que guían el desarrollo y la aplicación de las herramientas de IA generativa; mejorar la transparencia de los conjuntos de datos utilizados en su diseño; marcar con marca de agua el contenido generado por IA; y exigir pruebas, identificación y mitigación de riesgos, así como su supervisión. Paralelamente, restringir los usos de *deepfakes* en algunos contextos específicos y bien definidos, como los procesos relacionados con la administración electoral, también podría contribuir a mitigar la amenaza que representan los contenidos falsos y engañosos.
- Mejorar la transparencia y el intercambio de información en torno a las políticas, el desarrollo de políticas, los procesos y las decisiones de las plataformas en línea, para permitir una mejor comprensión de sus operaciones y de los impactos de los modelos de negocio, las medidas de mitigación de riesgos y los algoritmos, según corresponda. Establecer mecanismos, incluidos los mecanismos regulatorios, según proceda, para aumentar las declaraciones de divulgación de las plataformas acerca de sus condiciones de servicio, los esfuerzos para prevenir y abordar los impactos en los derechos humanos y las políticas de privacidad; los procedimientos, directrices y herramientas que informan la moderación de contenidos y la toma de decisiones algorítmicas, así como los procesos de tramitación de quejas pueden ayudar a los usuarios a comprender mejor el tratamiento de los datos y la aplicación de las normas. Esta información también puede fomentar la responsabilidad de la plataforma frente los usuarios, ya que el escrutinio público puede reforzar las acciones positivas para abordar los impactos adversos, al tiempo que pone de relieve los posibles sesgos, los riesgos para los derechos humanos o las prácticas desleales. Facilitar la estandarización de dicha información también puede fomentar la creación de mejores prácticas para el desarrollo de políticas e informar sobre las formas de medir el impacto de dichas intervenciones.
- Facilitar un mayor acceso a los datos para que los académicos y otros investigadores puedan comprender mejor cómo se difunden los contenidos a través de las plataformas y en todo el espacio de la información, incluso mediante requisitos regulatorios, según proceda. El análisis de datos públicos (no publicaciones o mensajes privados) que no incluyan información de identificación personal también podría generar conocimientos sobre el comportamiento en línea y los patrones y los cambios a lo largo del tiempo, facilitando así la evaluación del impacto de las políticas. También podría promover la responsabilidad el hecho de permitir que los gobiernos y los investigadores independientes verifiquen y confirmen las divulgaciones públicas de las plataformas, incluso en torno a la publicidad política. Promover mecanismos de información estandarizados, exigir que se tomen medidas para garantizar que la investigación se realice con fines legítimos y que los investigadores implementen protecciones de privacidad y seguridad serán esfuerzos importantes para garantizar la investigación de calidad y ayudar a prevenir abusos.
- Aplicar políticas para contrarrestar la interferencia maliciosa extranjera en el espacio de la información. Aplicar las políticas diseñadas para contrarrestar, cuando corresponda, la interferencia extranjera a las tecnologías de comunicación en línea es una vía útil para generar confianza. Al dar a conocer la identidad de los agentes extranjeros y los propietarios de los medios de comunicación, estos esquemas pueden ayudar a esclarecer las actividades de comunicación encubiertas y potencialmente maliciosas.
- Salvaguardar la integridad de la información en los periodos de elecciones democráticas. En este entorno informativo tan cambiante será

fundamental establecer mecanismos para monitorear las amenazas específicas y proporcionar información oportuna y fiable a los ciudadanos para que puedan ejercer sus derechos. La disponibilidad de una información de alta calidad, adaptada a las comunidades específicas en riesgo y relativa a las amenazas identificadas, permitirá a los gobiernos evitar las lagunas informativas que puedan ser explotadas por los propagadores de información falsa.

- Identificar los factores económicos que incentivan la entrada de nuevos actores, la innovación y la portabilidad de los datos para estimular la competencia entre las plataformas en línea, pudiendo así alentar las respuestas basadas en el mercado para apoyar un mejor funcionamiento de los espacios de la información.

1.4.2. Fomentar la resiliencia social frente a la desinformación

El fortalecimiento de la participación y del compromiso con el público, la sociedad civil y los trabajadores de los medios de comunicación será esencial, a medida que los países busquen reforzar la integridad de la información, reforzar la democracia y generar confianza. Para ello, será necesario un enfoque que incluya a toda la sociedad, basado en la protección y la promoción del espacio cívico, la democracia y los derechos humanos, dado el papel fundamental que las personas y los socios no gubernamentales tienen en la promoción de la integridad de la información.

Cabe destacar, en particular, que los ciudadanos y las partes interesadas, a menudo, poseen experiencia, capital humano y cualificaciones relevantes y necesarias, que pueden proporcionar una perspectiva complementaria a la formulación de las políticas gubernamentales y ayudar a identificar y responder a las amenazas de la desinformación. Los actores no gubernamentales también pueden tener un acceso más fácil y una mayor experiencia trabajando con grupos, a los que los gobiernos no pueden llegar tan fácilmente como, por ejemplo, migrantes, diásporas y otros grupos minoritarios, marginados o socialmente excluidos, que pueden verse especialmente afectados por la desinformación dirigida. En la medida en que los actores no gubernamentales sean vistos como fuentes más fiables de información fidedigna que las instituciones gubernamentales, el público también puede ser más receptivo a los proyectos y a otras iniciativas gestionadas por organizaciones de la sociedad civil.

Los gobiernos están avanzando constantemente en este aspecto, estableciendo cada vez más marcos para una participación y una asociación exitosas con el público y los socios no gubernamentales, reconociendo así que los grupos tienen diferentes necesidades. A medida que los gobiernos desarrollan enfoques multilaterales, deberían guiarse por las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se pueden diseñar y llevar a cabo de la mejor manera iniciativas participativas que impliquen a los ciudadanos y las partes interesadas no gubernamentales para desarrollar la comprensión del espacio de la información y desarrollar unas respuestas políticas eficaces?
- ¿Cuáles son los beneficios y los posibles inconvenientes de las asociaciones y de la colaboración con socios no gubernamentales, incluido el sector privado? ¿Cómo se pueden mitigar los inconvenientes o los riesgos para los socios gubernamentales y no gubernamentales?
- ¿Cómo pueden decidir mejor los gobiernos qué iniciativas dirigidas a fortalecer la integridad de la información deben llevarse a cabo en asociación con las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, el mundo académico y el sector privado (no solo las plataformas en línea) y dónde pueden, o más bien deberían, los gobiernos actuar en solitario?
- ¿Cómo se pueden medir los esfuerzos de toda la sociedad diseñados para fortalecer la integridad de la información para rastrear su eficacia y valor?

Para este fin, los gobiernos deberían considerar las siguientes iniciativas para seguir un enfoque aplicable a toda la sociedad destinado a fortalecer la resiliencia social y la participación de los ciudadanos y de las partes interesadas:

- Mejorar la comprensión pública y las competencias para operar en un espacio de la información gratuito, que conduzca al compromiso democrático. Los gobiernos deben garantizar que la alfabetización, la educación y las iniciativas cívicas, mediáticas y de la

información digital formen parte de un esfuerzo más amplio para desarrollar la resiliencia social y medir la eficacia de dichas iniciativas. La promoción de la alfabetización mediática e informativa en los planes de estudio escolares, desde la escuela primaria y secundaria hasta la educación superior, el desarrollo de programas de formación para maestros, la realización de evaluaciones de impacto de los programas de alfabetización mediática e informativa (incluidos los estudios longitudinales), así como el apoyo a la investigación para comprender mejor a los segmentos más vulnerables de la población al riesgo de la desinformación y para orientar mejor los programas sobre medios de comunicación e información deberían ser los pilares fundamentales del conjunto de herramientas de los gobiernos.

- Implementar leyes de acceso a la información y estándares de gobierno abierto, incluidos los datos abiertos de acceso público, para reducir las barreras que dificultan a los periodistas y los ciudadanos el acceso a la información pública y a los funcionarios públicos.
- Desarrollar competencias y trabajar con colaboradores de toda la sociedad (en particular, académicos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y plataformas en línea) para monitorear y evaluar los cambios y los impactos de las políticas en el espacio de la información. Más allá de las mediciones de resultados, los métodos para comprender el impacto de la desinformación y los esfuerzos contra la desinformación también deberían incluir el seguimiento de los cambios en los indicadores generales a lo largo del tiempo como indicadores de comportamiento y susceptibilidad a narrativas de la desinformación y la información errónea.
- Proporcionar unas directrices y unos mecanismos de supervisión claros y transparentes para el compromiso del gobierno con otros actores con el fin de garantizar que cuando los gobiernos se asocien, financien o coordinen o apoyen de otro modo las actividades de los socios no gubernamentales en cuestiones relacionadas con la integridad de la información, no puedan influir indebidamente en el trabajo de estos actores ni restringir la libertad de expresión. Las reglas, exclusiones o decisiones poco claras podrían generar desconfianza en el proceso. Tales directrices y mecanismos de supervisión son especialmente valiosos para evitar la politización real y percibida del compromiso de los gobiernos con los actores no gubernamentales.
- Desarrollar la capacidad de la función de comunicación pública, aún en gran medida infradesarrollada, para desempeñar un papel constructivo en el suministro de información oportuna y en la sensibilización sobre las amenazas, al tiempo que se desarrolla una gobernanza más sólida para su propio funcionamiento, alejada de la información politizada. A corto plazo, la función podría servir como una fuente importante de información, incluso en tiempos de crisis. A largo plazo, el desarrollo de la capacidad de la función para proporcionar a los ciudadanos las competencias necesarias para comprender mejor el entorno de la información, por ejemplo, a través del *prebunking*, podría ser una herramienta importante para la resiliencia social.
- Fortalecer los mecanismos para evitar conflictos de interés reales o sospechosos con respecto a la función de comunicación pública. La gestión transparente, responsable y profesional de la función de comunicación pública podría contribuir a que esta desempeñe un papel importante, al proporcionar información oportuna, que conciencie sobre los desafíos y las amenazas relevantes y que ofrezca una comunicación proactiva, que contribuya a fortalecer la resiliencia de la sociedad frente a la propagación de la desinformación.
- Ampliar la comprensión del espacio de la información mediante el apoyo a las actividades de investigación para comprender mejor las tendencias en los patrones de consumo de información y de contenido, las amenazas y las tácticas utilizadas por los actores extranjeros, que difunden información falsa y engañosa, y las metodologías para evaluar el impacto de las medidas de mitigación de los riesgos. Fortalecer las oportunidades y los mecanismos de investigación para informar el proceso de formulación de políticas.
- Diseñar e implementar unos mecanismos participativos eficaces con los ciudadanos, los

periodistas, las plataformas de redes sociales, los académicos y las organizaciones de la sociedad civil para ayudar a establecer prioridades políticas y aclarar las necesidades y oportunidades relacionadas con el fortalecimiento de la integridad de la información. Construir un compromiso democrático más significativo, incluso a través de asambleas ciudadanas deliberativas, en torno al diseño y la implementación de políticas relacionadas con la integridad de la información contribuirá a esfuerzos más amplios para fortalecer la resiliencia de la democracia.

- Identificar la colaboración del gobierno en materia de integridad de la información con socios no gubernamentales, incluidos los periodistas, los académicos, el sector privado y otras organizaciones no gubernamentales relevantes. Las actividades y los resultados de la participación, incluidos los relacionados con la financiación, los objetivos de la cooperación y el impacto en las decisiones de contenido, deberían ser claramente identificables por el público. Del mismo modo, el público debería poder identificar si una campaña de comunicación, una actividad de alfabetización mediática o un producto de investigación son financiados o guiados por instituciones gubernamentales.
- Adoptar medidas para asegurar la transparencia de las fuentes de financiación para mitigar los riesgos de que grupos maliciosos obtengan acceso a los datos o puedan manipular el espacio de la información de un país.
- Mitigar el riesgo para el personal gubernamental, los académicos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otros actores implicados en iniciativas de integridad de la información cuando se convierten en objetivos de campañas de desinformación, otras amenazas y acoso. Cuando sea necesario, habilitar las medidas adecuadas para proteger los derechos humanos de las personas afectadas.

1.4.3. Actualizar las medidas de gobernanza y la arquitectura institucional para defender la integridad del espacio de la información

Los gobiernos han reconocido cada vez más la necesidad de establecer procesos y estructuras de gobernanza responsables, transparentes y ágiles, a medida que buscan desarrollar respuestas eficaces para las amenazas que supone la desinformación y reforzar la integridad de la información. La eficacia de las respuestas de gobernanza dentro de las democracias no solo se limita a contrarrestar la desinformación. En un sentido más amplio, la eficacia se refiere a unos ecosistemas de información libres, diversos y transparentes, que crean las condiciones necesarias para que los ciudadanos tomen decisiones bien fundamentadas y participen en un diálogo cívico constructivo, todo ello protegiendo los derechos humanos de todos. Estos esfuerzos serán más efectivos si se centran en la diversidad y la inclusión desde la base, abarcando aspectos tales como la dotación de personal, la planificación estratégica y las asociaciones. Esto permitirá incorporar a personas con las competencias y experiencias adecuadas para abordar algunos de los temas más acuciantes en materia de integridad de la información.

Para ello, los gobiernos deberán adaptar y mejorar su arquitectura institucional persiguiendo los siguientes objetivos, según corresponda:

- Desarrollar e implementar marcos estratégicos que respalden una visión coherente y un enfoque integral para reforzar la integridad de la información. Esta orientación puede articularse mediante estrategias nacionales centradas específicamente en la desinformación y en la integridad de la información, o bien incluida como parte de otros documentos oficiales, tales como las estrategias nacionales de defensa y de seguridad, digitalización, comunicaciones públicas, cultura y educación. Unos marcos estratégicos eficaces describen los objetivos, los plazos y el alcance de la acción, así como los aspectos operativos relativos al entorno institucional, los informes y los procesos de evaluación. Un análisis más detallado permitirá identificar tendencias y mejores prácticas para mejorar el papel de la orientación estratégica en este ámbito.

- Crear oficinas, unidades o mecanismos de coordinación claramente definidos para promover acciones de apoyo mutuo entre los organismos gubernamentales encargados de abordar las amenazas de la desinformación y reforzar la integridad de la información. Un enfoque interinstitucional bien coordinado podría ayudar a los países a establecer conexiones con las prioridades sectoriales, favorecer el intercambio rápido de información y evitar la duplicación de esfuerzos entre las autoridades institucionales. Los gobiernos también podrían considerar la creación de grupos de trabajo para proporcionar asesoramiento experto sobre políticas relacionadas con las dimensiones técnicas de la desinformación tales como las amenazas híbridas, la interferencia extranjera y la interferencia electoral. Un enfoque multinstitucional también ayudará a alinear las necesidades a corto plazo, como el suministro de información relacionada con crisis, elecciones o amenazas inmediatas, con objetivos a más largo plazo relacionados con la construcción de la integridad de la información y la resiliencia social. Priorizar la creación de mecanismos para garantizar una comunicación eficaz, así como el intercambio de información y la construcción de relaciones entre el personal dentro de las entidades y entre ellas. Favorecer una cultura basada en los hechos, que incorpore la medición y evaluación de cada etapa del proceso de desarrollo e implementación de las políticas.
- Describir el funcionamiento y los objetivos de las oficinas y unidades pertinentes en las disposiciones legales que definen el mandato y los parámetros dentro de los cuales operan. Estas disposiciones son importantes para establecer procedimientos de rendición de cuentas y de presentación de informes, así como para ayudar a garantizar que las actividades gubernamentales no infrinjan los derechos ni las libertades fundamentales.
- Mejorar la cooperación internacional para fortalecer la respuesta democrática a los desafíos en el espacio de la información mediante asociaciones y alianzas, y conectando y habilitando las redes existentes en los diferentes sectores. El intercambio de inteligencia estratégica y de metodologías analíticas, así como las respuestas políticas y sus resultados podría ayudar a aprovechar las enseñanzas relevantes e identificar las mejores prácticas.
- Ofrecer oportunidades de desarrollo de capacidades a nivel local, nacional e internacional para los funcionarios públicos que se enfrentan a los retos correspondientes en su trabajo diario. El nivel de sofisticación de las campañas de desinformación requiere emprender una labor de formación y cualificación en todos los niveles de gobierno, para garantizar que los administradores públicos y los responsables políticos posean los conocimientos y las herramientas necesarios para reconocer, monitorear y contrarrestar la difusión de información falsa y engañosa sin constreñir la libertad de expresión. Promover la diversidad en las plantillas de personal y la cultura de la inclusión; estos principios no solo son valores democráticos fundamentales, sino también una piedra angular necesaria para disponer de unas medidas eficaces contra la desinformación y su impacto, gracias a la naturaleza multidisciplinaria del problema y de las soluciones.
- Implementar respuestas normativas ágiles a los desafíos que plantean las tecnologías de comunicación emergentes. Especialmente en el espacio de la información, caracterizado por unas novedosas formas de comunicación que difuminan las delimitaciones tradicionales entre los sectores regulados, la política normativa debería adaptarse y aprender a lo largo de todo el ciclo, incluida una mejor coordinación entre las autoridades para reducir las respuestas fragmentadas del gobierno. Los gobiernos deberán establecer mecanismos para la participación del público y de las partes interesadas en el proceso regulatorio; aplicar procesos exhaustivos de evaluación del impacto de la normativa (EIAN); realizar evaluaciones y seguimientos del impacto; así como, evaluar los mecanismos y autoridades de auditoría y aplicación adecuados;
- Aumentar la capacidad de los organismos de supervisión y de asesoría normativa para prever la evolución del ecosistema de información e implementar una previsión estratégica que oriente el diseño, la implementación y el análisis de las normativas. La mejora de la capacidad y

la flexibilidad de las entidades reguladoras también facilitará la experimentación, incluso en forma de «sandboxes» o espacios controlados de pruebas, de modo que los marcos resultantes sean más adaptables.

- Reforzar la cooperación internacional en materia de regulación para evitar la fragmentación y prevenir el arbitraje regulatorio. Dada la naturaleza intrínsecamente global de los flujos de información en línea, es esencial la cooperación entre los gobiernos y responsables políticos para garantizar la eficacia, la eficiencia, la coherencia y la vigencia de las políticas y marcos regulatorios.

REFERENCIAS

Barker, W. (2003), *Guideline for Identifying an Information System as a National Security System*, National Institute of Standards and Technology, https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/Legacy/SP/nistspecialpublication800-59.pdf. [20]

Diaz Ruiz, C. (2023), "Disinformation on digital media platforms: A market-shaping approach", *New Media & Society*, https://doi.org/10.1177/14614448231207644. [15]

Douek, E. (2021), "Governing Online Speech: From "Posts-as-Trumps" to Proportionality and Probability", *Columbia Law Review*, Vol. 121/No. 3, https://columbialawreview.org/content/governing-online-speech-from-posts-as-trumps-to-proportionality-and-probability/. [23]

Feldstein, S. (ed.) (2021), *Disinformation Is Not Simply a Content Moderation Issue*, Issues on the Frontlines of Technology and Politics, Carnegie Endowment for International Peace, https://carnegieendowment.org/2021/10/19/disinformation-is-not-simply-content-moderation-issue-pub-85514. [22]

Government of the Netherlands (2023), *Global Declaration on Information Integrity Online*, https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/documents/diplomatic-statements/2023/09/20/global-declaration-on-information-integrity-online. [9]

Gupta, M., C. Parra and D. Dennehy (2021), "Questioning racial and gender bias in AI-based recommendations: do espoused national cultural values matter?", *Information Systems Frontiers*, pp. 1-17, https://doi.org/10.1007/s10796-021-10156-2. [7]

Jensen, K. and R. Helles (2017), "Speaking into the system: Social media and many-to-one communication", *European Journal of Communication*, Vol. 32/1, pp. 16–25, https://doi.org/10.1177/0267323116682805. [12]

Keller, D. (2017), *Making Google the Censor*, https://www.nytimes.com/2017/06/12/opinion/making-google-the-censor.html?smprod=nytcore-ipad&smid=nytcore-ipad-share&_r=0. [26]

Lesher, M., H. Pawelec and A. Desai (2022), *Disentangling untruths online: Creators, spreaders and how to stop them*, Going Digital Toolkit, OECD Publishing, Paris, https://goingdigital.oecd.org/data/notes/No23_ToolkitNote_UntruthsOnline.pdf. [4]

Lim, G. and S. Bradshaw (2023), *Chilling Legislation: Tracking the Impact of "Fake News" Laws on Press Freedom Internationally*, Center for International Media Assistance, https://www.cima.ned.org/publication/chilling-legislation/#cima_footnote_3. [21]

Lorenz, P., K. Perset and J. Berryhill (2023), "Initial policy considerations for generative artificial intelligence", *OECD Artificial Intelligence Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/fae2d1e6-en. [17]

Marwick, A. and R. Lewis (2017), "Media Manipulation and Disinformation Online", *Data & Society*, https://datasociety.net/library/media-manipulation-and-disinfo-online/. [14]

OECD (2022), *Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/76972a4a-en. [1]

OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b407f99c-en. [18]

OECD (2022), "Declaration on Building Trust and Reinforcing Democracy", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0484, OECD, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0484. [10]

OECD (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d234e975-en. [19]

OECD (2021), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/22f8031c-en. [5]

OHCHR (2021), *Moderating online content: fighting harm or silencing dissent?*. [25]

Reuters Institute for the Study of Journalism (2022), *The changing news habits and attitudes of younger audiences*. [13]

Rikhter, D. (2019), *International Standards and Comparative National Approaches to Countering Disinformation*, OSCE. [24]

Southwell, B., E. Thorson and L. Sheble (eds.) (2018), *Misinformation and Mass Audiences*, University of Texas Press, https://doi.org/10.7560/314555. [11]

Tellis, G. et al. (2019), "What drives virality (sharing) of online digital content? The critical role of information, emotion, and brand prominence", *Journal of Marketing*, Vol. 83/4, pp. 1-20. [16]

U.S. Department of State (2023), *How the People's Republic of China Seeks to Reshape the Global Information Environment*, https://www.state.gov/gec-special-report-how-the-peoples-republic-of-china-seeks-to-reshape-the-global-information-environment/. [2]

Wardle, C. and H. Derakshan (2017), *Information Disorder: Towards an interdisciplinary framework for research and policy making*, http://tverezo.info/wp-content/uploads/2017/11/PREMS-162317-GBR-2018-Report-desinformation-A4-BAT.pdf. [3]

Westerwick, A., B. Johnson and S. Knobloch-Westerwick (2017), "Confirmation biases in selective exposure to political online information: Source bias vs. content bias", *Communication Monographs*, Vol. 84/(3), pp. 343–364. [6]

Zhao, H., S. Fu and X. Chen (2020), "Promoting users' intention to share online health articles on social media: The role of confirmation bias .", *Information Processing & Management*, Vol. 57(6), https://doi.org/10.1016/j.ipm.2020.102354. [8]

NOTAS

[1] Información errónea se utiliza a veces como un término general que engloba muchas prácticas similares, si bien en última instancia diferentes como por ejemplo, desinformación, operación de influencia de la información e interferencia extranjera en el espacio de la información, cada una de las cuales puede requerir un enfoque diferente. Además, la información errónea y la desinformación no deben confundirse con la difusión en línea de contenidos terroristas, violentos o ilegales (OECD, 2022[1]).

[2] Para obtener información adicional, consulte el Plan de acción de la OCDE para mejorar la representación, la participación y la apertura en la vida pública (octubre de 2022) https://www.oecd.org/governance/oecd-luxembourg-declaration-action-plan-enhancing-representation-participation-and-openness-in-public-life.pdf.

[3] Como se indica en (Lim and Bradshaw, 2023[21]), el lenguaje sobre los riesgos que plantea la legislación específica sobre contenidos se puede encontrar en: «La desinformación y la libertad de opinión y de expresión: Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan», Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de abril de 2021, https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/HRC/47/25&Lang=E; «Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y «Noticias Falsas» ("Fake News"): desinformación y propaganda", OSCE, 3 de marzo de 2017, www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf; «Declaración conjunta del vigésimo aniversario: desafíos para la libertad de expresión en la próxima década», Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 10 de julio de 2019, www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/JointDeclaration10July2019_English.pdf; «Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital», Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 30 de abril de 2020, www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/JointDeclarationDigitalAge_30April2020_EN.pdf.


Social Network
Events
Friends
Posts
Bookmarks
Products
Photos
Events
Halloween Party
Anna Hicks

2 Implementar políticas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la pluralidad de las fuentes de información

Este capítulo explora las medidas políticas que promueven un mayor grado de rendición de cuentas y de transparencia de las plataformas digitales. También analiza la necesidad de abordar riesgos específicos en el espacio informativo, como la manipulación de la información y la injerencia por parte de agentes extranjeros, las campañas de desinformación en periodos electorales y los cambios introducidos por la Inteligencia Artificial. También ofrece una visión del papel esencial de un entorno mediático pluralista, independiente y sostenible para reforzar la integridad de la información.

2.1. INTRODUCCIÓN

La construcción de la integridad de la información y la lucha contra la desinformación dependen en gran medida de la resiliencia de los ciudadanos, así como en los actores que producen los contenidos y los canales a través de los cuales se difunde, es decir, las plataformas en línea y las de redes sociales, así como los medios de comunicación tradicionales. La proporción de la población que recibe regularmente noticias de medios de comunicación tradicionales y locales ha disminuido, ya que la gente ha pasado cada vez más a recibir noticias en las plataformas de redes sociales. Un estudio de 2023 realizado en 16 países de todo el mundo -todos ellos con elecciones previstas para el año siguiente- reveló que el 56 % de los usuarios de internet utilizan con frecuencia las redes sociales como fuente principal de noticias, superando a la televisión en un 44 % (Quétier-Parent, Lamotte and Gallard, 2023[1]).

Los ejemplos de países específicos muestran tendencias similares. Por ejemplo, en el Reino Unido, la proporción de población que utiliza la prensa impresa como fuente principal de noticias ha descendido del 59 % en 2013 al 14 % en 2023, mientras que la proporción de población que utiliza las redes sociales como fuente principal ha aumentado del 20 % al 38 %. En el mismo periodo, el uso de las redes sociales como fuente principal de información aumentó del 27 % al 48 % en Estados Unidos y del 18 % al 29 % en Alemania (Newman et al., 2023[2]). Si bien los datos sobre los patrones de consumo de noticias son intrínsecamente difíciles de recopilar y comparar entre países, las tendencias generales, especialmente entre las poblaciones más jóvenes, muestran sistemáticamente un cambio de tendencia hacia el uso de las redes sociales como fuente principal de noticias.

La tendencia a alejarse de los medios de comunicación tradicionales es especialmente evidente a nivel local y regional, y está generalizada en los países de la OCDE y fuera de ella, lo que refleja la continua evolución hacia un entorno mediático digital, móvil y dominado por las plataformas. Estas tendencias también sugieren que las generaciones más jóvenes, que han crecido con los medios digitales, probablemente sigan recurriendo principalmente a las plataformas en línea, en lugar de a las plataformas tradicionales para obtener y compartir información (Newman et al., 2023[2]).

Hoy en día, tanto el compromiso en línea como fuera de línea está cada vez más determinado por los flujos de información en las plataformas en línea. El impacto de las plataformas en línea va más allá de su uso como fuente directa de información, ya que los bucles de retroalimentación -en los que la desinformación, la información errónea y las teorías conspirativas que se difunden en línea son recogidas por los medios de comunicación tradicionales- amplifican aún más los contenidos y les confieran credibilidad (OECD, 2022[3]). Las plataformas en línea también ofrecen vías novedosas y eficientes para amplificar las campañas de manipulación informativa e injerencia por parte de actores extranjeros, que intentan modelar ilegítimamente la opinión pública y el discurso, socavar la confianza en la democracia y aumentar la polarización, a menudo, en paralelo con otros esfuerzos de injerencia extranjera.

Dado el papel cada vez más importante que desempeñan las plataformas en línea en el espacio de la información y los incentivos para que los algoritmos de las empresas privadas amplifiquen los contenidos atractivos (y, a menudo, sensacionalistas o polarizadores), para poder informar unas respuestas políticas efectivas, será esencial comprender cómo se pueden utilizar indebidamente estas tecnologías para amenazar aspectos básicos de la vida democrática. La limitada comprensión actualmente existente sobre cómo funcionan las plataformas en línea y de redes sociales, de los flujos de datos dentro de ellas y entre ellas, y de cómo se utilizan, impide la adopción de respuestas políticas eficaces.

Además, la disminución del alcance de los medios de comunicación tradicionales y de la confianza en ellos, combinada con los riesgos de concentración y captura del mercado, han erosionado aún más el acceso a contenidos de calidad y la integridad de la información en muchos países. Un sector de los medios de comunicación plural e independiente desempeña un papel esencial para facilitar el discurso público y el refuerzo de la democracia no se puede lograr sin reforzar el papel de las fuentes de medios de comunicación de calidad y confianza.

Por ello, las intervenciones políticas para promover espacios informativos y mediáticos transparentes y diversos pueden agruparse en torno a:

- Identificar una serie de esfuerzos que promuevan la rendición de cuentas y la transparencia de las plataformas de redes sociales y en línea;
- Promover unos mercados de medios de comunicación y una información plurales, independientes y competitivos; y
- Combatir riesgos específicos, como la manipulación informativa y la injerencia por parte de agentes extranjeros, las elecciones y la desinformación, así como los que plantea la inteligencia artificial generativa.

2.2. PROMOVER LA RESPONSABILIDAD Y LA TRANSPARENCIA DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES

Dado el papel destacado y el impacto que las plataformas en línea y de redes sociales tienen en el espacio de la información, cada vez se comprenden mejor los beneficios de la responsabilidad y la transparencia en su diseño y funcionamiento. La prioridad en este ámbito debería ser analizar cómo las políticas pueden exigir responsabilidades, fomentar la comprensión de sus modelos de negocio y los riesgos conexos para los procesos democráticos, mitigar los perjuicios y promover unos espacios de la información más saludables.

Una amenaza importante para la integridad de la información en los sistemas democráticos es el uso de plataformas digitales, incluidas las redes sociales, por parte de agentes nacionales y extranjeros con el fin de manipular y desinformar a la ciudadanía. Para mitigar, por ejemplo, riesgos similares en los medios de comunicación tradicionales, los medios de comunicación han estado históricamente sujetos a diversos marcos regulatorios. Esta supervisión se debe al papel de los medios de comunicación tradicionales de crear, editar y seleccionar contenidos, así como a su uso de recursos públicos limitados (por ejemplo, el espectro radiofónico). Estas políticas suelen abarcar aspectos como las normas, las restricciones a la propiedad y los requisitos de licencia, y complementan las sólidas prácticas de autorregulación de la profesión. Sin embargo, las plataformas en línea no ejercen el control editorial sobre el contenido generado por los usuarios que alojan, lo que dificulta la aplicación de los enfoques reguladores tradicionales de los medios de comunicación. Las plataformas de redes sociales suelen gozar de protecciones jurídicas específicas como intermediarios en línea, lo que las exime de responsabilidad por el contenido generado por los usuarios, por ejemplo, a través de la Sección 230 de la Ley de Decencia en las Comunicaciones de 1996 en Estados Unidos.

Parte de las dificultades a las que se enfrentan los gobiernos para encontrar la combinación adecuada de enfoques para proteger la integridad de la información se debe al alcance y al carácter global de las plataformas en línea. Las políticas suelen aplicarse dentro de jurisdicciones, cuyo tamaño, incluso si abarca varios países, como en la Unión Europea, no se corresponde con el alcance y el carácter global de las plataformas en línea. Este desajuste constituye un desafío particular cuando se trata de aumentar la transparencia de la plataforma, ya que las obligaciones internacionales fragmentadas e inconsistentes obstaculizan el desarrollo de una imagen integral de los flujos de datos y los riesgos para la integridad de la información, las políticas implementadas para mitigarlos y los resultados relacionados en el entorno de la información en línea (Lai, Shiffman and Wanless, 2023[4]). Además, es importante tener en cuenta el papel de la propiedad privada de las plataformas en línea, que son efectivamente espacios públicos para la difusión y el debate de noticias, que a menudo operan de manera opaca con arreglo a sus propias condiciones de servicio y directrices comunitarias. En conjunto, este contexto limita la comprensión de cómo fluye la información y, por consiguiente, de qué políticas funcionan para mitigar los perjuicios de la desinformación.

A tal fin, los gobiernos pueden dar prioridad, según corresponda, a:

- Ir más allá de la autorregulación y aclarar el papel y las estrategias de las políticas dirigidas por el estado; y
- Palancas políticas para fomentar la rendición de cuentas y la transparencia.

2.2.1. Ir más allá de la autorregulación

La autorregulación, que se produce cuando un grupo de empresas o personas ejerce control sobre sus propios miembros y comportamientos, ha sido hasta la fecha el enfoque predominante a la hora de establecer normas para las plataformas en línea. En el ámbito de la integridad de la información, la autorregulación se refiere al cumplimiento voluntario de códigos de conducta, directrices y otros mecanismos para regular cuestiones como la moderación de contenidos, la privacidad o las prácticas éticas. Se considera generalmente que estos mecanismos se benefician de los mayores niveles de conocimientos técnicos y experiencia pertinente de la industria -en este caso, las propias plataformas-, lo que a su vez contribuye a una mayor eficacia y eficiencia.

Cabe destacar que la autorregulación puede incorporar diversos mecanismos, desde los completamente privados hasta aquellos con distintos grados de participación gubernamental, incluida la participación del Estado en la elaboración o aprobación de proyectos de normas (Baldwin, Cave and Lodge, 2011[5]). La autorregulación facilita la flexibilidad y los enfoques específicos del sector. En particular, para los medios de comunicación y las organizaciones periodísticas, este enfoque puede desempeñar un papel importante en el fomento de la capacidad de los medios de comunicación de elaborar contenidos de calidad y fácticos, y evitar la difusión involuntaria de información errónea. Los mecanismos de autorregulación, como los consejos de prensa, también pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de supervisar el abuso de las leyes contra los periodistas y de abogar en su nombre (Lim and Bradshaw, 2023[6]).

Por ejemplo, los Principios de Santa Clara constituyen un importante esfuerzo de autorregulación centrado en las cuestiones de integridad y de transparencia de la información sin la intervención directa de gobiernos.[1] Adoptados en 2018, estos principios son un conjunto voluntario de recomendaciones para las empresas, diseñadas para ofrecer transparencia y un proceso legal significativo a los usuarios de las plataformas en línea afectados. Estos principios exigen claridad en las iniciativas de moderación de contenidos de las plataformas, la notificación clara a los usuarios afectados y un sólido proceso de apelaciones. Los Principios de Santa Clara están diseñados para ayudar a guiar, evaluar y comparar las prácticas y actividades de las empresas. Además, la Coalición para la Procedencia y Autenticidad del Contenido (C2PA) trata de aumentar la transparencia de los contenidos específicos. La C2PA fue fundada en febrero de 2021 por Microsoft y Adobe, e incluía a Arm, BBC, Intel, y Truepic. En la actualidad, entre sus miembros también figuran Google, Sony, Meta, OpenAI y varios fabricantes de cámaras, creadores de contenido y organizaciones no gubernamentales. Este protocolo lucha contra la desinformación en línea mediante la creación de estándares técnicos para certificar la fuente y el historial (o procedencia) de los contenidos específicos, con el fin de ayudar a verificar quién, cómo, cuándo y dónde se creó o editó, para el caso de que los autores deseen incluir esa información.[2]

En los Países Bajos, el Ministerio de Asuntos del Interior y Relaciones del Reino elaboró en 2021 un Código de Conducta para la Transparencia de la Publicidad Política en Línea con el fin de evitar la difusión de información engañosa durante las elecciones, poniendo así de relieve la posible participación del Estado en iniciativas de autorregulación. El Código de Conducta es voluntario y está abierto a todos los partidos políticos y plataformas en línea para ayudar a promover «la transparencia, la privacidad, la seguridad, la equidad y la integridad de las elecciones». Cabe destacar que la participación es voluntaria y el código de conducta advierte que no sustituye a otras iniciativas normativas. Si bien el cumplimiento no es exigible, el código tiene una función de señalización, para ilustrar la buena conducta (en su lanzamiento lo habían firmado 11 de los 13 partidos parlamentarios, junto con Facebook, Google, Snapchat y TikTok) (Government of the Netherlands, 2021[7]).

Sin embargo, sin supervisión democrática ni requisitos de presentación de informes, los regímenes de autorregulación pueden suscitar dudas sobre la rendición de cuentas. Además, cuando la autorregulación funciona como un mecanismo voluntario, el público puede acabar estando mal protegido por regímenes, que controlan eficazmente a los miembros más responsables de un campo, pero dejan sin regular a las empresas menos inclinadas a servir al interés público o del consumidor (Baldwin, Cave and Lodge, 2011[5]).

El anuncio de X en mayo de 2023 de que se retiraba de su participación voluntaria en el Código de Conducta sobre Desinformación[3] de la Unión Europea de 2018

pone de manifiesto las limitaciones de los códigos y principios voluntarios de conducta (Lomas, 2023[8]). El Código fue el primer instrumento de autorregulación al que se adhirieron voluntariamente actores líderes de la industria como Facebook, Google, Microsoft, Mozilla, TikTok y Twitter (ahora X). La retirada de X estuvo precedida por un anuncio de la Comisión Europea en febrero de 2023 de que el primer informe de transparencia básico de la empresa para el Código de Conducta no cumplía las expectativas establecidas por las demás plataformas en cuanto a los datos que proporcionaba y la información sobre los compromisos de trabajar con verificadores de datos (European Commission, 2023[9]), lo cual aclara aún más el desafío que suponen las herramientas de autorregulación para permitir una supervisión y una presentación de informes transparentes, coherentes y exhaustivas.

Para mitigar los desafíos de la autorregulación voluntaria, los enfoques de corregulación incorporan la experiencia de la industria y el autogobierno, y pueden permitir que los gobiernos asuman las tareas de supervisión, aplicación o ratificación de los mecanismos de autorregulación (Baldwin, Cave and Lodge, 2011[5]). Por ejemplo, el Código de Conducta europeo se actualizó y revisó en 2022 con el objetivo de que pasara a ser un instrumento corregulador y que sirviera como marco de seguimiento reforzado en virtud de la Ley de Servicios Digitales (DSA). La versión actualizada del Código contiene 44 compromisos y 128 medidas específicas, que abordan cuestiones como la desmonetización y la reducción de los incentivos económicos para los propagadores de desinformación; el aumento de la transparencia de la publicidad política; la reducción de las conductas manipuladoras y las cuentas falsas; el apoyo al acceso de los investigadores a los datos de las plataformas; entre otros.

En Australia, el Código de Prácticas sobre Desinformación e Información Errónea fue publicado en febrero de 2021 por Digital Industry Group Inc. (DIGI). Si bien el código es voluntario y tiene como objetivo proporcionar salvaguardias contra los daños causados por la difusión de contenidos falsos y engañosos en las plataformas digitales, la Autoridad Australiana de Comunicaciones y Medios (ACMA) supervisa el Código de Prácticas y trabaja con DIGI y los signatarios para evaluar los informes de transparencia de estos últimos, examinar cómo gestionan las quejas de los usuarios y animar a más plataformas a adherirse al código (véase Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Australia – Código de prácticas voluntario sobre desinformación e información errónea

Sobre la base de la solicitud del gobierno australiano en 2019 y de las lecciones aprendidas del Código de Prácticas sobre Desinformación de la Unión Europea, la asociación industrial sin fines de lucro Digital Industry Group Inc (DIGI) publicó en 2021 el Código Australiano de Prácticas sobre Desinformación e Información Errónea. Este código tiene como objetivo proporcionar transparencia sobre las salvaguardas que emplean las plataformas digitales contra los daños derivados de la difusión de desinformación y de información errónea.

El código voluntario tiene actualmente ocho firmantes: Adobe, Apple, Google, Meta, Microsoft, Redbubble, TikTok y Twitch. Todos los firmantes se comprometen a:

- reducir el riesgo de daños derivados de la desinformación y la información errónea; y
- publicar un informe anual de transparencia sobre las medidas que están tomando para combatir la desinformación y la información errónea.

Dependiendo de la naturaleza de su servicio, los signatarios también pueden comprometerse a proporcionar información sobre sus iniciativas para:

- interrumpir los incentivos publicitarios y de monetización para la difusión de desinformación y de información errónea;
- trabajar para garantizar la seguridad y la integridad de los servicios y los productos de la plataforma;
- empoderar a los usuarios para que tomen decisiones más informadas sobre los contenidos digitales y ayudarles a identificar los contenidos falsos y engañosos;
- aumentar la transparencia en torno a la publicidad política;
- apoyar la investigación que mejore la comprensión pública de la información errónea y la desinformación.

El administrador del Código es DIGI. En octubre de 2021, DIGI reforzó el código mediante la creación de un marco de gobernanza y el establecimiento de un mecanismo de quejas, para que el público denuncie los incumplimientos de los compromisos por parte de los signatarios. En diciembre de 2022, DIGI publicó una versión actualizada del Código. Las actualizaciones se centraron en facilitar la adopción del Código por parte de empresas más pequeñas y en aclarar los productos y servicios específicos que abarca.

Si bien la ACMA no tiene actualmente un papel regulador formal en relación con la desinformación y la información errónea, supervisa el funcionamiento del Código, lo que incluye informar sobre las medidas de las plataformas digitales en materia de desinformación y calidad de las noticias, se relaciona constantemente con DIGI, los signatarios y otras partes sobre el funcionamiento y las posibles mejoras del Código, y anima a más plataformas a unirse.

Fuente: Gobierno de Australia (2024[10]), "Online misinformation", Autoridad Australiana de Comunicaciones y Medios, https ://www.acma.gov.au/online-misinformation.

Las limitaciones que plantean los regímenes de autorregulación y de corregulación existentes incrementan el riesgo de que no mitiguen suficientemente las amenazas que plantean los actores que más hacen por socavar la integridad de la información en las democracias, así como por aquellos que simplemente no desean participar. Dichos riesgos ponen de relieve la importancia de la participación del gobierno en el diseño, la aplicación y la actualización de las respuestas normativas, cuando sea pertinente y apropiado. Si bien el diseño de políticas que protejan y promuevan la libertad de expresión y el debate

democrático activo y bien informado requiere la participación de la sociedad civil y los actores del sector privado, las respuestas no pueden dejarse exclusivamente en sus manos. Dicho esto, estos esfuerzos de autorregulación han sido valiosos a lo largo de los años para promover el diálogo entre los gobiernos y las plataformas digitales sobre los problemas en cuestión y para ayudar a identificar las distintas opciones políticas existentes. Estas experiencias constituyen una base importante sobre la que construir.

2.2.2. Mecanismos para fomentar la rendición de cuentas y la transparencia

Tal como se indicó en la introducción, dados los riesgos que las políticas específicas sobre contenidos plantean para la libertad de expresión, las respuestas deberían centrarse en gran medida en clarificar las responsabilidades que tienen las plataformas en línea en cuanto a su papel como actores esenciales en el espacio de la información. En este sentido, los gobiernos deberían garantizar un marco jurídico claro y predecible, donde las normas sean claras para evitar incentivar la censura privatizada (Council of Europe, 2021[11]).

Además, el funcionamiento en gran medida opaco de las principales empresas tecnológicas impide comprender el papel que desempeñan las plataformas en línea en la configuración del entorno de la información y las medidas que han adoptado para mitigar los comportamientos dañinos (Lai, Shiffman and Wanless, 2023[4]). Las estrategias centradas en aumentar la transparencia pueden ayudar a comprender cómo funcionan las plataformas en línea y pueden contribuir a garantizar que las normas y su aplicación por parte de estas plataformas sean claras, predecibles y proporcionadas. Debido a la asimetría de información entre las plataformas en línea y los gobiernos sobre cómo se difunden los contenidos y qué intervenciones funcionan, la transparencia también es una herramienta importante para ayudar a gobiernos e investigadores independientes a entender mejor el espacio de la información, lo que a su vez ayudará a supervisar el impacto y la eficacia de las respuestas, así como a fundamentar la formulación de políticas (OECD, 2022[3]). Esta oportunidad pone de manifiesto la necesidad más amplia de mejorar las capacidades de medición de las acciones políticas relevantes en este espacio.

Las plataformas en línea no suelen tener incentivos para compartir información con investigadores, reguladores o el público sobre políticas, procesos, algoritmos o flujos de contenido, debido principalmente a preocupaciones de costes, privacidad y competencia. Al hacer que la información sea más accesible y precisa, las políticas pueden contribuir a garantizar que se proporcione información para facilitar una mejor comprensión del espacio de la información y de los actores que lo integran, y facilitar la verificación independiente de las declaraciones de las plataformas. Los riesgos en otras industrias proporcionan ejemplos significativos a este respecto: hasta que los gobiernos exigieron su divulgación, el público no disponía de información precisa en mercados tan diversos como el contenido de nicotina de los cigarrillos, el consumo de combustible de los automóviles o la seguridad alimentaria (Baldwin, Cave and Lodge, 2011[5]).

Recientemente se han aplicado o debatido varias leyes centradas en una amplia gama de cuestiones de transparencia. La Ley de Servicios Digitales (DSA) de la Unión Europea, la Ley de Seguridad en Línea del Reino Unido, así como los proyectos de ley de Estados Unidos como la Ley de Supervisión y Seguridad de los Servicios Digitales y la Ley de Responsabilidad de la Plataforma y Transparencia del Consumidor, reflejan las crecientes demandas de una mayor transparencia de las plataformas (Lai, Shiffman and Wanless, 2023[4]). La reglamentación pública para promover la transparencia y la rendición de cuentas también puede basarse en las iniciativas de autorregulación ya existentes o similares, como el caso de la Unión Europea, donde el Código de Prácticas sobre Desinformación, de carácter voluntario, está ahora integrado en la Ley de Servicios Digitales (DSA).

Una mayor transparencia es tan solo una parte de la solución para el problema de la manipulación de la información en las plataformas sociales. La amplificación artificial de los contenidos, por ejemplo, a través de bots de redes sociales disfrazados de usuarios humanos, puede distorsionar las conversaciones en línea, al aumentar la aparente popularidad de determinados mensajes y cuentas. Esta amplificación artificial puede ser especialmente dañina durante elecciones, desastres naturales u otras situaciones de crisis.

Los gobiernos están identificando cada vez más respuestas políticas para mejorar la autenticidad del

espacio de la información en línea. Por ejemplo, en 2018, California introdujo la Ley de Fortalecimiento de la Transparencia en Línea (Ley BOT), que prohíbe que los bots en línea oculten sus identidades para aparecer como usuarios humanos (State of California, 2018[12]). En 2023, el Parlamento lituano inició los debates de enmienda de la Ley de Información Pública y del Código Penal, que podrían otorgar al gobierno lituano el derecho a ordenar a las plataformas sociales y otros proveedores de información que «eliminen en un plazo de ocho horas el número artificialmente aumentado de visitas a páginas, comentarios, compartidos, me gusta, seguidores y/o suscriptores de contenido, o bien que retiren la posibilidad de acceso a dichos contenidos». Los debates también incluyeron la posibilidad de sanciones penales y de prisión por la difusión artificial de contenidos en las plataformas.[4]

En la formulación de las respuestas políticas se debería tener en cuenta su posible impacto en la competencia en el mercado. Las plataformas en línea más grandes están mejor dotadas para enfrentarse a las normas sobre responsabilidad y transparencia más estrictas (por ejemplo, mediante la compra o el desarrollo de tecnologías de filtrado y el cumplimiento de plazos para la eliminación y la presentación de informes sobre el contenido) (Council of Europe, 2021[11]). A este respecto, podría ser útil variar el alcance y la carga de la transparencia obligatoria en función del tamaño de la plataforma, de modo que el cumplimiento no se convierta en una barrera a la entrada. Por ejemplo, la Ley de Servicios Digitales (DSA) impone requisitos adicionales a las plataformas en línea muy grandes (VLOP) y a los motores de búsqueda en línea muy grandes (VLOSE) relacionados con la identificación y auditoría del riesgo sistémico, la mejora de la transparencia en los informes de moderación de contenidos, la transparencia de la publicidad y el acceso a los datos sobre el contenido compartido en las plataformas (European Union, 2022[13]).

En última instancia, es importante definir los objetivos, valores y fines específicos que se pretenden alcanzar con el aumento de los requisitos de transparencia, ya que existen varias disyuntivas y consideraciones que los gobiernos deben tener en cuenta. La normativa en este ámbito debería guiarse por el principio de proporcionalidad, puesto que el diseño y la aplicación de la normativa de forma proporcional es un enfoque esencial para mejorar la eficiencia, reforzar la eficacia y evitar cargas administrativas innecesarias (OECD, 2021[14]). Las respuestas políticas centradas en las plataformas deberían utilizarse como un mecanismo para que los gobiernos -y el público en general- puedan comprender y responder mejor a los comportamientos y modelos de negocio de los actores clave, cuya tecnología domina ese espacio, comprender y mitigar riesgos específicos y construir conocimientos sobre el entorno informativo de una manera más amplia.

Para ello, las políticas que fomentan la rendición de cuentas y la transparencia para las plataformas y servicios en línea pueden aplicarse a una amplia gama de temas, que incluyen:

- el papel de la protección de la responsabilidad de los intermediarios en línea en el equilibrio de las funciones y responsabilidades de las plataformas;
- la transparencia en torno a las políticas de moderación y de desarrollo de políticas, los procesos de evaluación y gestión de riesgos, y los algoritmos, para proporcionar una valiosa información comparativa sobre el funcionamiento de las plataformas en línea;
- un mayor grado de transparencia del comportamiento de la plataforma en línea y de los datos de contenido para comprender mejor el espacio de la información.

Los regímenes de responsabilidad de los intermediarios en línea deben establecer claramente cuáles son las funciones y las responsabilidades de las plataformas

Una regulación clave en el espacio de la información trata la responsabilidad de los intermediarios en línea. Esta normativa establece la responsabilidad legal o la rendición de cuentas de los intermediarios, tales como los proveedores de servicios de internet o las plataformas de redes sociales por el contenido compartido o creado por sus usuarios. La creciente importancia de los intermediarios en línea en la difusión e intercambio de información ha incrementado la necesidad de definir su responsabilidad legal por los daños causados por contenidos compartidos o actividades realizadas por los usuarios de los servicios de los intermediarios (Shmon and Pederson, 2022[15]).

En términos generales, los regímenes de responsabilidad de los intermediarios en línea buscan

un equilibrio entre, por un lado, la responsabilidad de estos intermediarios por los contenidos compartidos en sus plataformas y, por otro lado, la necesidad de apoyar la libertad de expresión, la innovación y la promoción de un entorno en línea que favorezca la participación democrática (Shmon and Pederson, 2022[16]). Los regímenes de responsabilidad de los intermediarios y el «puerto seguro» que ofrecen a la responsabilidad por el contenido generado por los usuarios, varían en cuanto a su alcance. Estas leyes generalmente tratan de sopesar tres objetivos: 1) permitir a las plataformas adoptar medidas de moderación de contenidos (de hecho, las plataformas suelen tener mayores obligaciones y menos protecciones legales para los contenidos que suponen las mayores amenazas o que son ilegales de cualquier otro modo); 2) proteger la libertad de expresión y la participación pública mediante la reducción de los incentivos de las plataformas para aplicar excesivamente o restringir innecesariamente la expresión legal de los usuarios; y 3) fomentar la innovación y el crecimiento económico, permitiendo un entorno propicio para que los nuevos actores del mercado desarrollen y construyan plataformas y protegiéndolos de estar expuestos a unos requisitos de moderación o a unos riesgos legales excesivamente exigentes (Keller, 2019[17]). En relación con el espacio de la información, las leyes sobre responsabilidad de los intermediarios son especialmente importantes, porque permiten a las plataformas adoptar decisiones de moderación de contenidos que no sean ilegales, al tiempo que se reducen los incentivos para imponer restricciones indebidas a la libertad de expresión.

La Sección 230 de la Ley de Decencia en las Comunicaciones de Estados Unidos de 1996 es un ejemplo de un enfoque basado en la inmunidad. Está comúnmente considerado que esta cláusula ha sido fundamental para fomentar la innovación y el crecimiento de internet y de las plataformas en línea (OECD, 2011[18]). La Sección 230 establece la inmunidad de responsabilidad para los proveedores y usuarios de un «servicio informático interactivo», que publica información proporcionada por los usuarios de las plataformas. Esta protección ha permitido a los servicios en línea desarrollar y mantener plataformas abiertas, que facilitan la libre expresión (OECD, 2011[18]). La Sección 230 también elimina la responsabilidad de las plataformas por sus decisiones relativas a la moderación, el filtrado y la amplificación de los contenidos generados por los usuarios, permitiéndoles así moderar y difundir los contenidos según lo consideren oportuno (véase Recuadro 2.2 para el lenguaje específico).

Recuadro 2.2. Lenguaje relevante de la Sección 230 de la Ley de Decencia en las Comunicaciones de Estados Unidos (1996)

(1) «Ningún proveedor o usuario de un servicio informático interactivo se considerará el editor o el vocero de la información proporcionada por otro proveedor de contenido de información.

(2) Ningún proveedor o usuario de un servicio informático interactivo será considerado responsable por las acciones que tome de manera voluntaria y de buena fe para restringir el acceso o la disponibilidad de material que el proveedor o usuario considere obsceno, indecente, lascivo, sucio, excesivamente violento, de carácter acosador u objetable en general, independientemente de que dicho material esté protegido o no por la Constitución».

(Según la ley, «el término "proveedor de contenido informativo" es cualquier persona o entidad responsable, total o parcialmente, de la creación o el desarrollo de la información facilitada a través de Internet o cualquier otro servicio informático interactivo»).

Sin embargo, la Sección 230 no se extiende a la inmunidad por violaciones de la legislación penal federal, la legislación sobre propiedad intelectual o la legislación sobre privacidad de las comunicaciones electrónicas.

Fuente: Para obtener más información, consulte la Ley de Decencia en las Comunicaciones, 47 U.S.C. § 230 (1996).

No obstante, el enfoque basado en la inmunidad también ha suscitado críticas en relación con la falta de rendición de cuentas de las plataformas en línea (o el «deber de cuidado») respecto al contenido que albergan. El objetivo de este enfoque, tal y como se observa, por ejemplo, en la Ley de Seguridad en Línea del Reino Unido de 2023, es que las plataformas en línea adopten medidas para evaluar los riesgos, así como para prevenir y mitigar los contenidos perjudiciales e ilegales razonablemente previsibles. Más allá de la inmunidad extendida, hay tres enfoques comunes y no mutuamente excluyentes para reducir la responsabilidad del intermediario. Por ejemplo, el enfoque basado en el conocimiento o «conocimiento real» responsabiliza a los sitios web y plataformas en línea exclusivamente por el contenido del que tengan conocimiento o bien del «conocimiento real». Ley japonesa de Limitación de Responsabilidad del Proveedor, promulgada en 2001, entra en esta categoría. Un segundo enfoque es el de «notificación y retirada», que exige a los servicios en línea que cumplan los requerimientos judiciales. El Marco Civil de Internet de Brasil, de 2014, por ejemplo, establece una exención general de responsabilidad para los contenidos generados por terceros, con excepciones para los derechos de autor, la divulgación no autorizada de imágenes privadas que contengan desnudos y/o actividades sexuales, y la obligación de cumplir las decisiones judiciales que ordenen la retirada de contenidos.[5] Además, la Ley de Comunicaciones Digitales Dañinas de 2015 de Nueva Zelanda establece una exención de responsabilidad si los sitios web cumplen con los procesos de notificación de quejas.

La escala del contenido compartido en línea seguirá haciendo de las plataformas privadas unos actores poderosos a la hora de determinar lo que se ve y se comparte. De este modo, las plataformas privadas seguirán siendo, por necesidad, moderadoras de las conversaciones y los debates entre los ciudadanos (Douek, 2021[19]). Por lo tanto, las protecciones de la responsabilidad de los intermediarios deberían ser diseñadas de tal modo que fomenten un Internet libre y abierto, a la vez que se permite que las plataformas asuman la responsabilidad de abordar las preocupaciones legítimas en torno a contenidos falsos, engañosos y perjudiciales o ilegales.

Aumentar la transparencia y la comprensión del diseño y el funcionamiento de las plataformas en línea

En términos generales, los requisitos de divulgación permiten a los consumidores tomar decisiones sobre la aceptabilidad de los procesos empleados en la elaboración de productos o servicios (Baldwin, Cave and Lodge, 2011[5]). Por lo tanto, una vía para obligar a la transparencia consiste en centrarse en las políticas, el desarrollo de políticas, los procesos y los algoritmos que emplean las plataformas en línea. Exigir a las plataformas que divulguen información sobre las condiciones del servicio y las políticas de privacidad; la divulgación sobre el uso de datos de comportamiento y datos de usuarios compartidos con terceros; los procedimientos, directrices e instrumentos que rigen la moderación de contenidos y la toma de decisiones algorítmicas; y los procesos de tramitación de quejas pueden permitir a los usuarios comprender mejor las prácticas de tratamiento de datos y la aplicación de las normas. La divulgación puede desempeñar un papel útil en la salvaguardia de los derechos de los usuarios y en el fomento de la rendición de cuentas por parte de las plataformas, ya que el escrutinio público puede poner de relieve posibles sesgos o prácticas desleales. La aclaración de estos procesos también puede contribuir a reducir las preocupaciones de las empresas que se anuncian en plataformas en línea sobre los riesgos para su reputación asociados a la propagación de la desinformación, facilitando un incentivo basado en el mercado para crear espacios informativos en línea más saludables.

El objetivo de las políticas en este ámbito es «institucionalizar, incentivar y verificar» las normas y los sistemas que las plataformas y otros actores pertinentes ponen en marcha para supervisar los espacios informativos que controlan (Douek, 2021[19]). Estos requisitos de transparencia son partiespecialmente importantes, dada la rápida evolución de las prácticas y políticas de las plataformas, ya que permiten a los reguladores y al público verificar la efectividad de las normas y los sistemas de moderación de contenido implementadas por las plataformas. Dicha supervisión también puede ayudar a identificar los puntos ciegos existentes en los procesos de las empresas (Douek, 2021[19]).

Por ejemplo, las personas a menudo no son conscientes de cómo sus declaraciones, contenidos y comportamientos en internet se convierten en datos y

de cómo los algoritmos utilizados por las plataformas en línea clasifican el contenido para su perfilado y el envío de publicidad dirigida. (OECD, 2022[20]). Las iniciativas por aumentar la transparencia de las políticas de privacidad de las plataformas en línea pueden proporcionar a los usuarios una información valiosa sobre cómo se utilizan sus datos personales.

Sin embargo, estas discusiones sobre la privacidad no pueden aislarse de los debates más generales sobre la privacidad que tienen lugar en las democracias. En concreto, las normativas sobre privacidad pueden limitar la recopilación descontrolada de información personal, lo que dificulta que actores maliciosos o de otro tipo manipulen o influyan en las personas mediante contenidos dirigidos. Al limitar el acceso a la información que permite la segmentación personalizada y los mensajes polarizadores, las leyes de privacidad de datos pueden ayudar potencialmente a evitar la difusión de mensajes no deseados (Campbell, 2019[21]). El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea, por ejemplo, establece una amplia gama de disposiciones jurídicas diseñadas para salvaguardar los datos personales y los derechos de privacidad de las personas, entre las que se encuentran la exigencia de que las organizaciones que recopilan, procesan o almacenan datos personales obtengan el consentimiento expreso para el tratamiento de los datos, proporcionen políticas de privacidad transparentes y garanticen unas medidas de seguridad adecuadas. Además, estas leyes otorgan a las personas un mayor control sobre sus datos, incluido el derecho a acceder a su información, corregirla o eliminarla, así como el derecho a saber cómo se están utilizando sus datos (European Council, 2022[22]). Al proteger los datos personales de las personas y hacer cumplir las prácticas de tratamiento de datos, las leyes de privacidad pueden crear un entorno en línea más transparente y responsable.

Los requisitos de transparencia también pueden aumentar el intercambio de información sobre la arquitectura y los algoritmos de la plataforma. Existe una comprensión pública limitada de cómo se desarrollan y despliegan los algoritmos que impulsan la selección de información, la amplificación y el compromiso en las plataformas. Estos algoritmos, a su vez, han sido criticados por contribuir a la radicalización de los usuarios y por promover y amplificar contenidos perjudiciales. Para abordar estas preocupaciones, los requisitos de transparencia pueden permitir una mayor comprensión de los tipos de algoritmos utilizados por las plataformas en línea y proporcionar información sobre sus impactos y consecuencias (Lai, Shiffman and Wanless, 2023[4]).

La legislación podría permitir a los investigadores y reguladores (como lo hace la DSA en el mercado de la UE) adquirir una mayor comprensión de los algoritmos utilizados en la moderación de contenidos, en la priorización, la publicidad y la recomendación, y sobre cómo estos algoritmos influyen en la difusión de contenidos en las plataformas. Esta información haría posible una evaluación externa e independiente para informar mejor a los responsables políticos y al público sobre los riesgos para la integridad de la información y ayudar a orientar las políticas para mitigarlos (MacCarthy, 2021[23]).

Facilitar la estandarización de la información proporcionada sobre cómo los servicios en línea formulan, comunican y aplican sus reglas podría fomentar la creación de unas mejores prácticas para el desarrollo de políticas públicas y proporcionar métodos para medir el impacto de dichas intervenciones (Lai, Shiffman and Wanless, 2023[4]). La Ley de Servicios Digitales (DSA) incluye requisitos para la publicación de informes de transparencia y más información sobre la moderación de contenidos y los términos de servicio. El proyecto de Ley de Enmienda de la Legislación de Comunicaciones del Gobierno australiano (Lucha contra la Información Errónea y la Desinformación) propone nuevas facultades para el regulador independiente, la Autoridad Australiana de Comunicaciones y Medios (ACMA), que tienen como objetivo abordar la desinformación dañina en línea, al tiempo que defienden el derecho a la libertad de expresión, fundamental para la democracia. Los poderes propuestos son coherentes con las recomendaciones clave del *Informe de junio de 2021 de la ACMA al gobierno sobre la idoneidad de las medidas de desinformación y calidad de las noticias de las plataformas digitales*. Uno de los elementos clave propuestos en el informe se centra en permitir a la ACMA la recopilación de información de los proveedores de plataformas digitales sobre sus sistemas y procesos para combatir la desinformación dañina en línea (véase Recuadro 2.3).

Recuadro 2.3. Resumen de la Ley australiana de Enmienda de la Legislación de Comunicaciones (Lucha contra la Información Errónea y la Desinformación)

El 20 de enero de 2023, el gobierno australiano anunció su intención de introducir una nueva legislación, que otorga a la Autoridad Australiana de Medios y Comunicaciones (ACMA) nuevas facultades para combatir la desinformación dañina en línea.

El 25 de junio de 2023, el gobierno australiano publicó un proyecto de la Ley de Enmienda de la Legislación de Comunicaciones (Lucha contra la Información Errónea y la Desinformación) para consulta pública, que finalizó el 20 de agosto de 2023. El proyecto de ley se centra en mejorar la transparencia de las plataformas digitales sobre cómo manejan la desinformación en sus servicios. El proyecto de ley se basa en el Código de Prácticas Australiano voluntario existente sobre Información Errónea y Desinformación, que las principales plataformas digitales ya han firmado.

Los objetivos principales del proyecto de ley son proporcionar nuevas funciones a la ACMA para fomentar, y si es necesario exigir, que las plataformas en línea adopten medidas para contrarrestar la amenaza que plantea la difusión de desinformación. El proyecto de ley propone nuevas facultades para la ACMA, incluido el mantenimiento de registros, la recopilación de información y la reserva de facultades para la creación de códigos y estándares. Estas facultades permiten a la ACMA:

- recopilar información de los proveedores de plataformas digitales o exigirles que mantengan ciertos registros sobre asuntos relacionados con información errónea y desinformación;
- solicitar a la industria y ayudarle a desarrollar un código de prácticas que prevea las medidas para combatir la información errónea y la desinformación en las plataformas digitales, que la ACMA podría registrar y hacer cumplir;
- crear y aplicar un estándar de la industria (una forma más estricta de regulación), en caso de que un código de prácticas se considere ineficaz para combatir la información errónea y la desinformación en las plataformas digitales.

El proyecto de ley también incluye una serie de salvaguardias para proteger la libertad de expresión y el debate público. Además, el marco estaría abierto a revisiones periódicas del sistema y a la supervisión parlamentaria.

Fuente: Comisión Australiana de Competencia y del Consumidor (2019[24]), *Digital Platforms Inquiry Final Report*, https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf; Gobierno Australiano (2023[25]), *Communications Legislation Amendment (Combatting Misinformation and Disinformation) Bill 2023—guidance note*, https://www.infrastructure.gov.au/department/media/publications/communications-legislation-amendment-combatting-misinformation-and-disinformation-bill-2023-guidance.

Aumentar la transparencia de los flujos de información y del contenido en las plataformas en línea

Más allá de la transparencia de los procesos y las políticas, los países han utilizado políticas relativas al intercambio de metadatos con investigadores externos para construir una comprensión general de los flujos de desinformación y cómo las plataformas moderan o eliminan (o no) determinados tipos de contenido. Los requisitos de transparencia de datos para las plataformas en línea pueden proporcionar información y contexto valiosos sobre las interacciones y comportamientos de los usuarios, los flujos de información dentro y entre plataformas, y los patrones de interacción. Todo esto puede facilitar el desarrollo de una sólida base de pruebas para la medición en el futuro.

Aumentar el acceso a los datos de comportamiento y de contenido para construir una comprensión social del espacio de la información en línea

Una mayor claridad y coherencia en la información proporcionada podría ayudar a comprender mejor qué datos son más útiles a la hora de diseñar y medir el impacto de las intervenciones. Estas iniciativas para una mayor transparencia también pueden seguir identificando específicamente cómo se pueden proporcionar y analizar estos datos de manera que se

respeten las preocupaciones sobre la privacidad y la competencia, y se defina claramente qué actores tienen acceso a los datos (Lai, Shiffman and Wanless, 2023[4]). Dada la importancia de las plataformas en línea en el espacio de la información, facilitar una mayor transparencia sobre cómo se difunde el contenido en ellas sea probablemente un componente necesario para comprender mejor dicho espacio. Finalmente, aumentar la visibilidad de las acciones de las plataformas en línea y la forma en que fluye el contenido podría incentivarlas para que aclaren y mejoren las políticas y las acciones de moderación de contenido (MacCarthy, 2021[23]).

Una categoría de datos relevantes incluye información a nivel de usuario para proporcionar información general sobre quiénes son los usuarios de las plataformas y cómo interactúan en la plataforma. Los informes pueden incluir información añadida sobre los tipos de usuarios (utilizando grupos de edad, género y datos de localización). También puede incluir tipos de contenido de publicaciones públicas, comentarios y compromiso. Dichos datos públicos (sin incluir publicaciones o mensajes privados), que no incluyen información de identificación personal, podrían proporcionar una base útil para identificar los grupos más activos y los tipos de comportamiento en línea más comunes, ayudando así a identificar patrones y cambios a lo largo del tiempo (Lai, Shiffman and Wanless, 2023[4]).

Permitir a los investigadores independientes verificar y confirmar la divulgación pública de las plataformas podría ser un modelo útil para responsabilizar a los servicios. También serán mecanismos de control importantes para evitar abusos exigir que se adopten medidas para garantizar que la investigación se realice con fines legítimos y que los investigadores apliquen medidas de privacidad y de seguridad a los conjuntos de datos utilizados serán mecanismos de control importantes (Goldman, 2022[26]) (Forum on Information and Democracy, 2020[27]). Los requisitos de transparencia no necesariamente significan que la información se haga pública. De hecho, el nivel de detalle requerido puede y probablemente deba ser diferente para distintos públicos, ya que existe el riesgo de que se haga un mal uso de contenidos potencialmente sensibles, si se ponen a disposición del público (Lai, Shiffman and Wanless, 2023[4]).

Por ejemplo, el artículo 40 de la Ley de Servicios Digitales (DSA) otorga a los reguladores digitales de cada Estado miembro de la UE la capacidad de obligar a las plataformas a compartir datos con investigadores en el marco de procesos claramente definidos (véase Recuadro 2.4).[7] Si bien sigue habiendo dudas sobre el cumplimiento como, por ejemplo, si los programas de acceso para investigadores pueden extenderse a otros países y cómo se deben tratar los datos de residentes fuera de Europa, la DSA pone en práctica muchos de los objetivos de esta categoría de regulación de la transparencia (Lenhart, 2023[28]).

Recuadro 2.4. Artículo 40 de la DSA – Acceso a datos y escrutinio

El artículo 40 de la DSA está diseñado para promover la transparencia de los datos en poder de las plataformas en línea y para facilitar la investigación de interés público, que permita comprender mejor cómo funcionan las plataformas en línea. En concreto, este artículo establece el proceso mediante el cual «investigadores autorizados» pueden solicitar datos públicos específicos accesibles en las interfaces en línea para «realizar investigaciones, que contribuyan a la detección, identificación y comprensión de los riesgos sistémicos». La DSA también dispone que las plataformas en línea muy grandes y los motores de búsqueda en línea muy grandes estarán obligados a responder a las solicitudes de acceso a los datos y a proporcionarlos a los investigadores, a menos que el hecho de facilitar el acceso a dichos datos «suponga vulnerabilidades significativas para la seguridad de su servicio o para la protección de información confidencial, en particular, de secretos comerciales».

La DSA también regula los «investigadores autorizados», a quienes se les otorga la capacidad de poder solicitar datos específicos. Los coordinadores de servicios digitales, que coordinarán y supervisarán la aplicación de la DSA, otorgarán esta condición a los investigadores que:

- demuestren que están afiliados a un organismo de investigación reconocido;
- demuestren que son independientes desde el punto de vista de los intereses comerciales;

- revelen en la solicitud cómo se financia la investigación;
- demuestren que estén en condiciones de satisfacer los requisitos específicos en materia de seguridad y confidencialidad de los datos correspondientes a cada solicitud y de proteger los datos personales, y que describan en su solicitud las medidas técnicas y organizativas apropiadas que hayan adoptado a tal fin;
- demuestren que sus solicitudes son proporcionales a los fines de su investigación y que los resultados esperados de esa investigación contribuirán al interés público;
- se comprometan a hacer públicos los resultados de su investigación de forma gratuita, en un plazo razonable tras la finalización de la investigación.

Fuente: Unión Europea (2022[13]), Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Ley de servicios digitales), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?ur.

Los requisitos de presentación de informes también podrían incluir una mayor transparencia en torno a las solicitudes de acceso a datos por parte de terceros, como investigadores y empresas de corretaje de datos. En la actualidad, hay una comprensión limitada sobre quién tiene acceso a los datos de los usuarios y cómo se utilizan esos datos. Por lo tanto, los gobiernos podrían exigir a las plataformas que informen adicionalmente sobre el intercambio de datos con terceros, incluyendo a quién venden datos las plataformas, a quién compran datos (como corredores de datos) e información sobre las relaciones que las plataformas mantienen con otros actores que manejan, compran, solicitan o tienen acceso a los datos de los usuarios (Lai, Shiffman and Wanless, 2023[4]). Sacar a la luz estas relaciones podría ser un mecanismo útil para rastrear los flujos de datos y comprender mejor quién tiene acceso a qué tipo de información. Para ello, las leyes de privacidad pueden ser útiles para aclarar qué datos personales se consideran públicos, al mismo tiempo que se aclara el uso aceptable de los datos para la investigación (Lenhart, 2023[28]).

Los investigadores también se beneficiarían de una mayor armonización y facilitación del acceso a los datos. La eliminación de las barreras de acceso podría reducir los costes y la posibilidad de realizar análisis más informativos que abarquen múltiples redes sociales y países. Facilitar la investigación transfronteriza, por ejemplo, aclarando áreas de potencial conflicto legal y explorando compromisos sobre el intercambio de datos o puertos seguros, que permitan el acceso transfronterizo a los datos para investigadores, será especialmente útil para desarrollar una comprensión transfronteriza del espacio de la información (Lenhart, 2023[28]). Esto requeriría defender los derechos de privacidad, asegurar la información corporativa de propiedad exclusiva y evitar la captura por parte de los intereses comerciales y gubernamentales, aunque el objetivo de la colaboración de datos podría facilitar un enfoque más armonizado para desarrollar la resiliencia y mejorar la integridad de la información (Scott, 2023[29]).

Aumentar la transparencia de los anuncios políticos en las plataformas en línea

Las políticas también pueden tratar de aumentar la transparencia en torno a los anuncios políticos en las plataformas. Los anuncios políticos son aquellos realizados por o en nombre de un candidato o partido, que transmiten un mensaje relacionado con un asunto político de importancia nacional o local, o que pueden influir en el resultado de una elección.[8] Los datos podrían incluir un aumento de la información sobre la procedencia del contenido (por ejemplo, mientras que las campañas y organizaciones políticas pueden estar obligadas a informar cómo gastan el dinero en publicidad, es posible que las agencias de publicidad y las consultorías sean quienes gasten el dinero en su nombre, lo que algunas investigaciones sugieren que podría constituir la gran mayoría del gasto); el aumento del detalle proporcionado y la normalización de la presentación de informes; y el almacenamiento y acceso a la investigación para reducir la variación en los datos y el acceso que ofrecen las bibliotecas de anuncios de las plataformas existentes (Brennen and Perault, 2021[30]). También se podría obtener más información sobre las acciones de los anunciantes políticos en las plataformas a partir de los requisitos de presentación de informes sobre la actividad publicitaria de un usuario.

Los informes podrían incluir detalles sobre el público destinatario y sobre el contenido de los anuncios. Estos datos podrían aumentar la comprensión en torno a los objetivos de influencia de los anunciantes, por lo menos, en relación con grupos amplios de usuarios (Lai, Shiffman and Wanless, 2023[4]).

Se han realizado varios esfuerzos en esta dirección, incluida la decisión de 2019 del Comité Electoral Central de Israel, que prohibió los anuncios electorales anónimos en todas las plataformas, incluidas las redes sociales, tanto dentro de Israel como en el extranjero. En efecto, el fallo aplicaba las restricciones de la Ley Electoral (Métodos de Propaganda) de 1959, que se ocupa principalmente de la publicidad en vallas publicitarias, radio, televisión, estaciones de radio regionales y encuestas electorales publicadas, a la publicidad en Internet (The Times of Israel, 2019[31]). Más recientemente, en Europa, la Ley de Servicios Digitales (DSA) exige que las plataformas proporcionen «la información necesaria para que los usuarios comprendan cuándo y en nombre de quién se presenta el anuncio».

Otro componente de la política de publicidad política podría considerar la exigencia de crear y mantener bases de datos de publicidad política estandarizadas, de acceso público y con capacidad de búsqueda (Brennen and Perault, 2021[30]). Además del contenido de los anuncios, se podría incluir la fuente del anuncio y su financiación, así como los datos de orientación y el perfil utilizado. Un repositorio público de este tipo sería valioso para que investigadores, defensores y reguladores comprendieran mejor el flujo de información en torno a las elecciones y los debates políticos, además de ayudar a fundamentar futuras acciones reguladoras, según corresponda (MacCarthy, 2021[23]). En este sentido, la DSA requerirá que las plataformas en línea muy grandes y a los motores de búsqueda en línea muy grandes que «garanticen el acceso público a los repositorios de anuncios presentados en sus interfaces en línea para facilitar la supervisión y la investigación sobre los riesgos emergentes provocados por la distribución de publicidad en línea [...]. Los repositorios deberán incluir el contenido de los anuncios [...] y los datos relacionados sobre el anunciante y, si son diferentes, la persona física o jurídica que pagó el anuncio, así como la difusión del anuncio, en particular, en lo que respecta a la publicidad dirigida (European Union, 2022[13])».

2.3. PROMOVER UN MERCADO PLURALISTA, INDEPENDIENTE Y COMPETITIVO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

Un sector de medios diverso e independiente, y un ecosistema informativo, que apoye el periodismo y facilite la creación de noticias de alta calidad, desempeñan un papel esencial para posibilitar sociedades abiertas y democráticas, al proporcionar información fiable, trasladar las cuestiones a la agenda pública, facilitar el debate, actuar como guardianes del interés público y exigir responsabilidades a los actores públicos (OECD, 2014[32]). La reducción del acceso a proveedores de información precisa y verificable, y la menor confianza en ellos, impide a los ciudadanos acceder a hechos compartidos, inhibe la toma de decisiones informada y el debate democrático, y abre la puerta a una mayor amplificación de la difusión de la desinformación y la información errónea.

El Índice Mundial de Libertad de Prensa de 2023 -que evalúa el entorno del periodismo en 180 países y territorios- revela que la proporción de países de la OCDE en los que el entorno es «bueno» para el periodismo se ha reducido a más de la mitad en ocho años. Mientras que el 49 % de los países de la OCDE fueron clasificados como «buenos» en el Índice Mundial de Libertad de Prensa 2015, esta cifra cayó al 21 % en 2023. A nivel mundial, la participación cayó del 21 % al 4 %, lo que enfatiza la fortaleza relativa de los miembros de la OCDE (RSF, 2023[33]). Los datos sobre la confianza también ponen de relieve las dinámicas desafiantes a las que se enfrentan los medios de comunicación tradicionales. Cabe destacar que solo cuatro de cada diez (38,8 %) encuestados en la Encuesta de la OCDE de 2021 sobre los factores que impulsan la confianza en las instituciones públicas declararon confiar en los medios de comunicación, (OECD, 2022[34])y otras investigaciones revelaron que la confianza en las noticias siguió disminuyendo a nivel mundial entre 2022 y 2023 (Newman et al., 2023[2]).

Esta dinámica se produce en un contexto de amenazas constantes a la seguridad de los periodistas. Las estimaciones del número de periodistas asesinados en todo el mundo entre 2010 y 2020 oscilan entre 937 (RSF, 2020[35]) y 956 (UNESCO, 2021[36]). Más allá de constituir actos ilegales, daños físicos y violaciones de los derechos humanos, los ataques contra los periodistas

limitan la libertad de expresión y privan a otros de su derecho a recibir información, lo que dificulta la libertad de expresión, limita el espacio cívico y reduce la capacidad de un debate público informado (OECD, 2022[20]). Además de garantizar la libertad de expresión, los gobiernos deben proteger a los periodistas, los trabajadores de los medios de comunicación y los investigadores, y supervisar, investigar y facilitar el acceso a la justicia en el caso de amenazas y de ataques contra ellos. Este es precisamente el objetivo de la Recomendación del Consejo de Europa de 2016 sobre la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas y otros actores de los medios de comunicación (Council of Europe, 2016[37]). En una línea similar, la Plataforma de Seguridad de los Periodistas del Consejo de Europa[9] y el Monitor de Respuesta Rápida de la Libertad de los Medios de Comunicación (MFRR) de la UE[10] informan sobre las graves amenazas a la seguridad de los periodistas y la libertad de prensa, mientras que la campaña «Journalists Matter» del Consejo de Europa trata de promover la libertad de prensa y proteger a los periodistas de la violencia, las amenazas y el acoso en el ejercicio de sus funciones.[11]

Los medios tradicionales también se han enfrentado a problemas financieros debido a la disminución de los ingresos por publicidad, ya que el mercado publicitario se ha desplazado hacia el entorno digital, especialmente a las plataformas en línea. En Estados Unidos, por ejemplo, los editores de periódicos ganaron en 2020 menos de la mitad de lo que ganaron en 2002 (United States Department of Justice, 2022[38]). La Comisión Australiana de Competencia y del Consumidor (ACCC) constató que el número de periodistas en las empresas de medios de comunicación impresos tradicionales había reducido en un 20 % de 2014 a 2018 (Australian Competition and Consumer Commission, 2019[24]). Los medios de comunicación regionales más pequeños suelen ser los más afectados. En el Reino Unido, el mercado de la publicidad en periódicos regionales valía 2500 millones de libras esterlinas en la década de 1990 mientras que, a finales de 2022, estaba valorado en 241 millones de libras esterlinas (Sweney, 2023[39]). El aumento de las suscripciones digitales solo compensa una pequeña parte de los ingresos anteriores.

El declive de los pequeños medios de comunicación regionales deja a menudo a regiones enteras sin medios de comunicación locales de calidad. Estados Unidos ha perdido casi 2900 periódicos desde 2005 (quedando ahora tan solo 6000 periódicos en el país), muchos de los cuales eran el único proveedor de noticias locales en comunidades pequeñas y medianas. Además, el país ha perdido casi dos tercios de sus periodistas (43 000) en ese mismo período (Medill Local News Initiative, 2023[40]). El gobierno australiano constató que se había producido una reducción significativa del número de artículos publicados sobre temas de gobiernos locales y tribunales locales en los 15 años anteriores a 2019, lo cual es preocupante dada la importante función que desempeña esa cobertura para sacar a la luz la corrupción y exigir responsabilidades a los gobiernos, las empresas y las personas (Australian Competition and Consumer Commission, 2019[24]). Los «desiertos mediáticos» creados por la escasez de medios de comunicación locales pueden generar vacíos en el entorno de la información, que a menudo se llenan con noticias de plataformas en línea y de redes sociales, aumentando aún más las oportunidades de que se propague la desinformación y la información errónea. La evidencia de Alemania también demuestra que el declive de los medios de comunicación locales tiene un impacto negativo en la polarización política (Ellger et al., 2021[41]).

Además de centrarse en el papel de las plataformas en línea en el espacio de la información, la estructura de los mercados de medios de comunicación tradicionales sigue siendo una cuestión esencial de política pública para ayudar a garantizar que el público disponga de la información necesaria para una participación democrática efectiva. El control de los medios de comunicación, la concentración del mercado y las amenazas a los medios de comunicación locales y comunitarios pueden obstaculizar el debate público generalizado y promover visiones unilaterales, que pueden socavar la integridad de la información (OECD, 2022[20]). Por lo tanto, las políticas gubernamentales pueden desempeñar un papel constructivo en el apoyo al discurso democrático a través de la promoción de la libertad, la diversidad y la independencia de los medios de comunicación. Si bien estas intervenciones no están dirigidas específicamente a la lucha contra la desinformación, sí ponen de manifiesto cómo los gobiernos pueden dar prioridad a la transformación de los mercados de medios para ayudarles a servir como una fuente necesaria de información dentro de las democracias.

Los desafíos a los que se enfrentan los medios de comunicación en todas las democracias son una preocupación especial, dado el papel que desempeña el sector en el apoyo a una ciudadanía informada, una democracia que funcione bien, un buen gobierno y una menor corrupción. Con ese fin, las respuestas gubernamentales diseñadas para fortalecer el sector de los medios tradicionales incluyen:

- Proteger y mejorar la seguridad de los periodistas;
- Mejorar la transparencia y la independencia política de los medios tradicionales; y
- Prevenir el control de los medios de comunicación y fomentar un entorno mediático pluralista e independiente.

2.3.1. La integridad de la información requiere un enfoque en la seguridad de los periodistas, la transparencia y la prevención de la captura de los medios de comunicación

Garantizar la libertad de opinión y de expresión exige un acceso sin censura y sin obstáculos a la prensa y otros medios de comunicación. Para ello, también es esencial establecer mecanismos para proteger a los periodistas e investigar, supervisar y facilitar sistemáticamente el acceso a la justicia en caso de amenazas y ataques, con el fin de garantizar que los periodistas tengan la libertad de participar plenamente en el proceso democrático (OECD, 2022[20]). Por ejemplo, el Código Penal luxemburgués modificado (Ley de 7 de agosto de 2023 por la que se modifica el Código Penal) incluye nuevas sanciones para los ataques a periodistas durante las manifestaciones. Además, las personas que amenacen a individuos pueden ser condenadas a penas de prisión, con un factor agravante si el objetivo es un periodista. El código también especifica que la divulgación de información privada y profesional («doxxing») puede dar lugar a responsabilidad penal para el perpetrador, con un factor agravante si el objetivo es un periodista (Grand Duchy of Luxembourg, 2023[42]).

Más allá del enfoque específico en los periodistas, una vía relacionada para ayudar a prevenir la interferencia es mitigar el control de los medios y promover la independencia editorial. El control de los medios se refiere a situaciones, en las que personas o grupos ejercen un control significativo sobre las organizaciones de medios de comunicación de una manera que influye en el contenido y la cobertura. En estos contextos, la capacidad de los medios de comunicación para desempeñar su papel democrático como guardián del interés público se ve comprometida (Nelson, 2017[43]). El riesgo de captura de un medio de comunicación por intereses políticos o privados aumenta a medida que el sector se concentra (Government of France, 2022[44]), ya que la propiedad de los medios de comunicación se consolida en manos de unas pocas entidades o individuos. Estos propietarios, a su vez, pueden promover visiones unilaterales, que pueden conducir a la polarización y obstaculizar el debate democrático equilibrado y diverso (OECD, 2022[20]).

Las políticas pueden desempeñar un papel primordial en el mantenimiento de un mercado diverso y pluralista para los medios tradicionales, al limitar la concentración del mercado en el sector. Por ejemplo, las políticas pueden adoptar la forma de control de la propiedad cruzada de medios (es decir, controles sobre la propiedad conjunta de canales de difusión en la misma región geográfica). De hecho, las leyes diseñadas para prevenir la concentración de forma proactiva suelen ser el pilar principal de los esfuerzos de un Estado para garantizar la pluralidad de los medios y evitar la concentración de opiniones en el sector de los medios de comunicación (European Audiovisual Observatory, 2016[45]) (Nelson, 2017[43]). Cabe destacar que el Monitor del Pluralismo de los Medios de Comunicación de la UE[12] es una herramienta que mide el estado del pluralismo de los medios de comunicación en 34 países y hace recomendaciones para la acción política.

Promover la diversidad de la propiedad de los medios de comunicación a través de normas antimonopolio y de competencia leal implica una serie de consideraciones. Un informe del gobierno francés recomendó evaluar el impacto de las transacciones en el pluralismo caso por caso, utilizando un análisis basado en indicadores cualitativos (promoción de la diversidad de contenidos, independencia de la información) e indicadores cuantitativos (audiencia, cobertura, viabilidad económica de los operadores) (Government of France, 2022[44]). Este enfoque es similar al adoptado en el Reino Unido. La Ley de Comunicaciones de 2003 describe consideraciones de interés público para las fusiones de radiodifusión y medios cruzados, entre ellas, que haya una «pluralidad suficiente de personas con control de las empresas de

medios»; que exista una amplia gama de programas de radiodifusión disponibles que sean de alta calidad y que estén calculados para atraer a una amplia variedad de gustos e intereses; y que los medios tengan un compromiso genuino con los estándares de precisión e imparcialidad establecidos en otros lugares del estatuto (Government of the UK, 2003[46]). Noruega introdujo la obligación de que las empresas y propietarios de medios de comunicación proporcionen información sobre los intereses de propiedad a la Autoridad Noruega de Medios de Comunicación, con el fin de crear una mayor transparencia, conciencia y conocimiento de los intereses de propiedad en los medios de comunicación noruegos (Government of Norway, 2016[47]).

En segundo lugar, las políticas que refuerzan la transparencia en los mercados de medios de comunicación de los países pueden desempeñar un papel importante para garantizar la independencia de los medios de comunicación de los intereses políticos y comerciales y la libertad de la influencia política extranjera o nacional. La propiedad opaca dificulta la identificación del sesgo subyacente, lo que podría socavar aún más la confianza en los medios de comunicación. Por lo tanto, la transparencia es una respuesta política necesaria, pero no suficiente, para reforzar la pluralidad de los medios y aumentar la confianza en el sector de los medios de comunicación (Craufurd Smith, Klimkiewicz and Ostling, 2021[48]).

Cabe destacar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido una obligación positiva de los Estados parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos de «establecer un marco legislativo y administrativo adecuado para garantizar un pluralismo [de los medios de comunicación] efectivo» y que dicho pluralismo no puede ser plenamente efectivo sin una información clara. Para ello, reconoció el valor de la transparencia y la independencia de los medios de comunicación para la democracia, en concreto, en lo que respecta al interés de las personas por tener acceso a la información «sobre todos los asuntos de interés público» y la capacidad de los medios de comunicación para desempeñar su «función vital de guardianes del interés público (European Court of Human Rights, 2001[49])». Además, la Recomendación de 2018 del Consejo de Europa sobre el pluralismo de los medios de comunicación y la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación señala que la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación son «componentes fundamentales del derecho a la libertad de expresión [...] y [...] desempeñan un papel esencial en el funcionamiento de las sociedades democráticas al garantizar la disponibilidad y la accesibilidad de información y puntos de vista diversos, sobre cuya base, las personas pueden formarse y expresar sus opiniones e intercambiar información e ideas» (Council of Europe, 2018[50]).

Los requisitos incluyen la transparencia en torno a la propiedad de los medios de comunicación, por ejemplo, exigiendo la divulgación completa de los propietarios, el tamaño de las participaciones accionarias y sus otros intereses económicos y políticos. La propiedad debe referirse al «beneficiario final» o a la «persona o personas físicas, que en última instancia poseen y/o ejercen el control efectivo final (FATF, 2023[51])». La información facilitada también debe «identificar a la persona o personas físicas, que sean los beneficiarios reales y los medios y mecanismos a través de la propiedad, el control u otros medios (FATF, 2023[51])». Dicha información puede proporcionar a los responsables políticos, los reguladores y el público los datos pertinentes necesarios para desarrollar, supervisar y aplicar los límites de propiedad y evitar la captura (Craufurd Smith, Klimkiewicz and Ostling, 2021[48]). En este ámbito se puede hacer más. En Europa, por ejemplo, si bien la mayoría de los países (24 de 31)[13] exigen la divulgación de la información sobre la propiedad a los organismos públicos, una minoría (14 de 31) exige su divulgación al público (Craufurd Smith, Klimkiewicz and Ostling, 2021[48]). Además de la titularidad real, la información también debería abarcar detalles de las relaciones financieras y de otro tipo, que pudieran dar lugar a influencia editorial y conflictos de intereses, como la propiedad en otras industrias con importantes intereses gubernamentales, el ejercicio de cargos políticos y la garantía de que los presupuestos de publicidad gubernamental se asignen de forma abierta y competitiva, e independiente de la influencia política (Nelson, 2017[43]).

En tercer lugar, los gobiernos también pueden adoptar posiciones claras sobre la aplicación de la independencia editorial. Por ejemplo, la Ley de Responsabilidad de los Medios de Comunicación de Noruega pretende «facilitar un debate público abierto e informado garantizando la independencia editorial» al exigir que los editores sean nombrados por un editor

independiente. En concreto, esto significa que el propietario o la dirección de la empresa «no pueden dar instrucciones ni anular al editor en cuestiones editoriales, ni pueden exigir el acceso al... material, antes de que se ponga a disposición del público».[14]

Por su parte, la propuesta de Ley de Libertad de los Medios de Comunicación Europea pretende proteger la independencia de los medios de comunicación, reforzando las salvaguardias contra la injerencia política en las decisiones editoriales, así como promoviendo la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación y de la asignación de la publicidad estatal. Asimismo, pretende defender el pluralismo de los medios de comunicación fomentando la financiación estable de los medios de servicio público y exigiendo a los Estados miembros que evalúen el impacto de las concentraciones del mercado de los medios de comunicación en el pluralismo y la independencia editorial de los medios de comunicación, y que creen un nuevo Consejo Europeo independiente de Servicios de Medios de Comunicación, compuesto por las autoridades nacionales de medios de comunicación. Es importante destacar que también incluye salvaguardas contra la eliminación injustificada de contenido multimedia producido con arreglo a estándares profesionales. Este «privilegio de los medios de comunicación» considera la pertenencia a los consejos de prensa como uno de los criterios para identificar medios de comunicación fiables y trata en general de promover el papel de los medios de comunicación y del periodismo en el debate democrático (European Commission, 2022[52]).

2.3.2. Los gobiernos pueden desempeñar un papel importante en el apoyo a un entorno de los medios de comunicación diverso e independiente

El periodismo de calidad es importante para la democracia y los Estados deberían implementar políticas eficaces para apoyarlo (Council of Europe, 2023[53]). El periodismo de calidad y, en particular, el periodismo de investigación de calidad, requiere importantes recursos financieros. Los gobiernos pueden desempeñar un papel importante en el apoyo a la supervivencia y la transformación del sector de los medios de comunicación, proporcionando diversos medios de apoyo financiero, con las garantías debidas con respecto a la influencia del gobierno en el contenido.[15] A nivel nacional, la financiación puede adoptar la forma de apoyo a las radiodifusoras de servicio público independientes; subvenciones directas y fondos competitivos o selectivos para medios de comunicación privados o sin ánimo de lucro; y medidas indirectas como las subvenciones fiscales. Los gobiernos también pueden proporcionar Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como parte de sus esfuerzos para apoyar y desarrollar un periodismo diverso e independiente en los países receptores de dicha ayuda (Forum on Information and Democracy, 2021[54]).

Mecanismos de apoyo a nivel nacional

Los organismos de radiodifusión públicos independientes, financiados total o parcialmente con fondos públicos pero editorialmente independientes, pueden desempeñar un papel fundamental en el fortalecimiento de la integridad de la información,[16] ya que son considerados como fuentes importantes de noticias en la mayoría de los países de la OCDE. Muchas emisoras públicas también tienen una función de verificación de datos, que les permite desempeñar un papel directo en la lucha contra la desinformación. Algunos ejemplos son «*Vrai ou Faux*» de Franceinfo, iniciativa conjunta de dos emisoras francesas, Radio France y France Télévision, así como las secciones de verificación de datos de Deutsche Welle y de las emisoras públicas lituanas y estonias. La Australian Broadcasting Corporation (ABC) también colabora con el Royal Melbourne Institute of Technology (RMIT) en el «RMIT ABC Fact Check» para determinar la veracidad de las afirmaciones de políticos, figuras públicas, grupos de presión e instituciones que participan en el debate público.

El apoyo financiero directo e indirecto de los gobiernos también puede destinarse a aquellos medios de comunicación privados, que cumplan criterios específicos de audiencia u otros criterios, a menudo en forma de regímenes fiscales especiales y de descuentos en las tarifas de envío. El apoyo directo del gobierno y las medidas indirectas, como los incentivos fiscales, siguen siendo herramientas importantes para apoyar a los medios de comunicación, siempre que sean transparentes, objetivos y predecibles (Council of Europe, 2023[53]). Estas políticas tienen un referente histórico: en los Estados Unidos, la Ley del Servicio Postal de 1792 proporcionó subsidios postales como una forma indirecta de utilizar fondos públicos para apoyar la economía de los periódicos locales (Medill Local News Initiative, 2023[40]). En Europa, este tipo de

subvenciones indirectas son la forma más común de subvención estatal y 19 de los 24 países estudiados en un reciente estudio han establecido normas transparentes para asignar subvenciones indirectas. En general, se considera que estas subvenciones son menos arriesgadas que las intervenciones más directas, dado que las subvenciones indirectas son más difíciles de distribuir de una forma selectiva (Bleyer-Simon and Nenadić, 2021[55]). Por ejemplo, en Noruega, las organizaciones de medios de comunicación están exentos del IVA (25 %), sin incluir determinados servicios de noticias electrónicas. La investigación ha constatado que, en los países de renta alta, las subvenciones indirectas, como las exenciones del IVA para la prensa privada y los periódicos, igualan e incluso superan a veces a las subvenciones directas a los medios de servicio público (Forum on Information and Democracy, 2021[54]).

Los gobiernos también pueden proporcionar apoyo financiero directo, incluso para medios de comunicación de carácter cultural, de idiomas minoritarios o para el periodismo de investigación, proyectos de verificación de hechos o para un apoyo más amplio y el desarrollo de capacidades para los medios tradicionales (especialmente, locales y regionales). Bélgica creó en 2009 el *Fonds pour le journalisme*, que financia directamente a los periodistas y que está gestionado de forma independiente por la Asociación Belga de Periodistas Profesionales. Además, la Ley luxemburguesa de 30 de julio de 2021 vincula el importe de las ayudas disponibles para el sector de los medios de comunicación a la cantidad de periodistas profesionales empleados por dicho medio, reconocidos como tales por el consejo de prensa independiente y sometidos al código de autorregulación del sector. Una comisión consultiva formada por miembros de la prensa y editores, la universidad nacional y miembros de la administración gubernamental analiza los criterios y supervisa el presupuesto de financiación anual de 10 millones (Grand Duchy of Luxembourg, 2021[56]).

La financiación suele ser directa o estar disponible para contenidos especiales, como los medios de comunicación en idiomas minoritarios o la promoción de temas específicos. La Ley de Presupuesto italiana de 2024, por ejemplo, financió un sistema de apoyo a la industria de los medios de comunicación a través de un «Fondo para el Pluralismo y la Innovación Digital de la Información y la Publicación de Medios» permanente. Entre otros requisitos para recibir fondos figuran los niveles de salario mínimo y dotación de personal de un número mínimo de periodistas profesionales con contratos indefinidos a tiempo completo (como mínimo, cuatro periodistas para editores de periódicos diarios y dos periodistas para editores de publicaciones periódicas). Las asignaciones también favorecerán a las editoriales que contraten a periodistas y profesionales menores de 35 años, con competencias profesionales en los ámbitos de la edición digital, la comunicación y la ciberseguridad, y con un enfoque en la lucha contra la desinformación (Gazzetta Ufficiale, 2023[57]). Por su parte, Finlandia destina 800 000 euros a revistas culturales y 500 000 euros a periódicos en lenguas minoritarias (Bleyer-Simon and Nenadić, 2021[55]). Siempre que los fondos se asignen de forma transparente, con rendición pública de cuentas y de manera relativamente predecible, las subvenciones directas pueden ser instrumentos importantes para apoyar a los medios de comunicación y el espacio de la información (Forum on Information and Democracy, 2021[54]).

Los gobiernos pueden apoyar económicamente a los medios de comunicación privados mediante la contratación de publicidad. Sin embargo, este apoyo directo debe realizarse de forma transparente e imparcial para evitar la captura de medios de comunicación por parte del gobierno o los cargos electos. Si no se hace de manera transparente e imparcial, la publicidad estatal puede ser una forma problemática de apoyo, que se puede utilizar para comprar o para mantener la influencia política. Cabe destacar que, dentro de la Unión Europea, 19 de los 24 países recientemente estudiados carecen de directrices para asignar de forma transparente la publicidad estatal entre los medios de comunicación (Bleyer-Simon and Nenadić, 2021[55]).

El Informe de la Comisión sobre el Futuro de los Medios, de Irlanda, recomendó ampliar el sector de los medios de comunicación y aumentar su pluralidad mediante la adaptación del actual Fondo de Radiodifusión a un «Fondo de Medios de Comunicación» para cualquier tipo de plataforma, con el fin de financiar programas destinados a los proveedores de contenidos de servicio público, incluidos los que ofrecen noticias locales y apoyo a la transformación digital. El informe también recomienda reducir los impuestos a los periódicos y las publicaciones digitales, y que las inversiones en

organizaciones de medios de comunicación sin ánimo de lucro reciban exenciones fiscales (Government of Ireland, 2022[58]).

Las medidas de apoyo también pueden dirigirse a llegar a grupos vulnerables y de difícil acceso. Por ejemplo, el gobierno estonio apoya la creación de contenido en ruso, ya que se considera un medio eficaz para proporcionar información fiable a los hablantes no estonios del país. Esta información está diseñada para competir con la propaganda financiada por el estado ruso y dirigida a la minoría de habla no estonia. La financiación se destinó tanto a la emisora pública ERR, así como a los medios de comunicación privados. Este programa de apoyo se creó en colaboración con los medios de comunicación, prestando especial atención a la libertad de expresión y a la neutralidad política (ERR, 2023[59]).

Los medios comunitarios son otro elemento importante para garantizar un entorno de los medios de comunicación diverso y libre. En términos generales, estos medios son emisoras de radio, periódicos y medios de comunicación multimedia independientes de los gobiernos, las instituciones comerciales y los partidos políticos. Además, están dirigidos y son en su mayoría propiedad de las comunidades locales y/o las comunidades de interés a las que sirven (Chapman, Bellardi and Peissl, 2020[60]). Una forma de actuación de los gobiernos es la expansión y mejora de la infraestructura de internet para facilitar el crecimiento de los proveedores de noticias locales y comunitarios. Las áreas que carecen de conexiones de banda ancha o con unos altos costes de conexión a Internet tienen menos incentivos económicos para que los medios de difusión y las nuevas empresas digitales proporcionen noticias e información a los residentes de dichas comunidades. Abordar los problemas relacionados con la falta de acceso a internet de alta velocidad, incluso en lugares que también han perdido fuentes de noticias locales, podría contribuir (entre otros resultados positivos) a reducir la laguna digital y fortalecer el ámbito competitivo de los proveedores de noticias locales y comunitarias (Medill Local News Initiative, 2023[40]).

La importancia de los medios comunitarios se reitera en la Recomendación del Consejo de Europa sobre el pluralismo de los medios de comunicación y la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, que alienta a los Estados miembros a «apoyar el establecimiento y funcionamiento de los medios de comunicación comunitarios minoritarios, regionales, locales y sin fines de lucro, incluso mediante la creación de mecanismos financieros para fomentar su desarrollo (Council of Europe, 2018[50])». Del mismo modo, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) recomienda que los Estados reconozcan la naturaleza distintiva de los medios de comunicación comunitarios sin fines de lucro, garanticen su independencia y les permitan ofrecer a los miembros de las comunidades a las que sirven oportunidades y formación para poder producir sus propios contenidos (OSCE, 2019[61]).

Luxemburgo ha puesto en marcha un mecanismo de ayuda financiera de 100 000 euros anuales para los medios de comunicación comunitarios basados en la participación voluntaria de las personas en las actividades editoriales y que apoyan la educación, la integración y la cohesión social de los medios de comunicación (Grand Duchy of Luxembourg, 2021[56]). Por su parte, en 2020, el Reino Unido contaba con 255 radios comunitarias que tenían una audiencia local de 3,5 millones y en los que colaboraban 20 000 voluntarios (Chapman, Bellardi and Peissl, 2020[60]). Además de contribuir a la diversidad del ecosistema de los medios de comunicación de un país, facilitar la participación del público en la producción de periodismo de interés local puede servir como una herramienta importante para el fomento de la alfabetización mediática.

Esfuerzos internacionales para fortalecer los medios de comunicación y los entornos informativos

El apoyo gubernamental a un sector de los medios de comunicación diverso e independiente también es considerado como una prioridad para la cooperación y el desarrollo internacionales. En numerosos países, las agencias de desarrollo están reforzando la integridad de la información mediante asociaciones con medios de comunicación locales y periodistas que trabajan sobre el terreno. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinada a los medios de comunicación y los entornos informativos ha aumentado de 325 millones de dólares estadounidenses en 2002 a 1200 millones de dólares estadounidenses en 2021. Sin embargo, esto tan solo representó el 0,5 % de la AOD total en 2021 y, excluyendo las inversiones en infraestructura (como conexiones de banda ancha y telefonía), la AOD para medios e información se ha mantenido estable en alrededor de 500 millones de dólares estadounidenses anuales desde 2008 (OECD, 2024[62]).

La asistencia para el desarrollo a los medios de comunicación y la información suele clasificarse en tres áreas de políticas. La primera se centra en el fortalecimiento de las iniciativas gubernamentales. Estos proyectos apoyan los esfuerzos para promover la libertad de expresión, el apoyo de los medios a la gobernanza y la rendición de cuentas (incluido el desarrollo del sector de los medios y el papel de los medios en las elecciones), el acceso a la información y la transparencia del gobierno, así como la democracia digital y las «libertades de internet». Un segundo enfoque se centra en ampliar el acceso a las tecnologías y la infraestructura física, incluido el apoyo a las innovaciones tecnológicas, la infraestructura (telefonía y banda ancha) y las reformas de la regulación de las telecomunicaciones. Por último, una tercera categoría incluye el apoyo a los medios de comunicación y los esfuerzos de comunicación para difundir información sobre objetivos de desarrollo específicos, como los esfuerzos para promover la salud, el medio ambiente u otros objetivos de desarrollo. Además, también incluye programas de comunicación estratégica para difundir información sobre las prioridades e intereses de los socios (véase Recuadro 2.5 para ejemplos) (OECD, 2024[62]).

Recuadro 2.5. Iniciativas ODA para fortalecer los medios de comunicación y los entornos informativos

En Francia, el Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores apoya a Canal France International (CFI), la agencia francesa de cooperación en medios de comunicación, que trabaja para fomentar el desarrollo de los medios de comunicación en los países que reciben ayuda para el desarrollo. Esta agencia apoya a las organizaciones de medios de comunicación y a las partes interesadas de la sociedad civil con sede en estos países, que se comprometen a proporcionar información libre, democrática e imparcial, al tiempo que desarrollan una conciencia de los requisitos del desarrollo sostenible. Desde 2016, la agencia francesa de desarrollo, *Agence française de développement* (AFD), también tiene un mandato del Ministerio francés para Europa y de Asuntos Exteriores para financiar proyectos dedicados a la libertad de prensa y la formación de periodistas, el fortalecimiento de los medios de comunicación y los esfuerzos para contrarrestar la desinformación. Entre otras iniciativas, la AFD firmó en 2022 un acuerdo de asociación plurianual con Reporteros sin Fronteras, que se está implementando actualmente en 66 países de cuatro continentes. Este acuerdo prevé financiación para 18 organizaciones locales de Europa, Medio Oriente y África del Norte y Occidental, especializadas en formación sobre seguridad de periodistas, verificación de hechos y periodismo de investigación.

La *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID) lanzó en 2023 el «*Programa Democracia*» para apoyar el diálogo social y los intercambios de conocimientos entre España, otros países europeos, América Latina y el Caribe, con el objetivo de reforzar los valores democráticos. Uno de los pilares fundamentales de este programa es la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante del apoyo a periodistas, activistas y académicos y la defensa de un espacio mediático diverso y pluralista, que favorezca diálogos razonados en estas regiones.

La agencia alemana para la cooperación internacional, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), también financia proyectos para mejorar la calidad periodística y la innovación de los medios de comunicación independientes. Junto con la Unión Europea como cofinanciadora y DW Akademie e Internews Europe como entidades gestoras, GIZ apoya un proyecto de tres años (2022-2025) sobre libertad de prensa y pluralismo en los Balcanes Occidentales. Este proyecto consiste en ayuda a los medios de comunicación independientes para mejorar sus capacidades de generación de informes e ingresos.

En 2023, la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) lanzó la Iniciativa Pro-Info, que proporcionará 16 millones de dólares estadounidenses para ayudar a promover la alfabetización digital y mediática, y apoyar las tecnologías emergentes y los esfuerzos de *prebunking* en los países donde operan.

Fuentes: (CFI, 2023[63]); (AFD, 2022[64]); (AECID, 2023[65]); (GIZ, 2022[66]); (USAID, 2023[67]).

Las evaluaciones muestran que la cooperación internacional y la AOD pueden desempeñar un papel especialmente importante a la hora de ayudar a los actores de los medios de comunicación a sobrevivir, manteniendo así a los ciudadanos lo más informados posible en contextos políticos frágiles y en entornos de conflicto. Las grandes inversiones a largo plazo también pueden producir efectos a nivel de todo el sistema, como la transformación del sector de los medios de comunicación de Ucrania. A corto y medio plazo, los programas temáticos pueden ser eficaces como, por ejemplo, denunciar la corrupción y exigir responsabilidades a los perpetradores a través de redes de periodismo de investigación. A un plazo más largo, apoyar la capacidad de los periodistas, fortalecer a los medios de comunicación y crear las condiciones favorables para el funcionamiento de los medios de comunicación son tres aspectos clave para mejorar la calidad y el alcance de la información.

Por otro lado, el impacto no se mide lo suficiente y las oportunidades para desarrollar estrategias y evaluaciones conjuntas de los donantes en los países socios siguen sin aprovecharse en gran medida. Un estudio de 2023 realizado por USAID clasificó a los

países en dos grupos: el denominado grupo del norte global y el grupo del sur global, y descubrió un «grave desequilibrio» en la evidencia relacionada con lo que funciona para contrarrestar la desinformación en los países clasificados como del norte global frente a los clasificados en comparación con los del sur global. Este estudio encontró que el 80 % de los estudios identificados se realizaron en el Norte Global, por lo que es un desafío sacar conclusiones sobre estrategias eficaces para contrarrestar la desinformación en el Sur Global (USAID, 2023[68]).

La evidencia sobre cómo los entornos de la información benefician a otros objetivos diplomáticos y de desarrollo, y cómo los programas de AOD relacionados con el espacio de la información pueden ser más eficaces reforzaría el peso político del apoyo internacional y podría conducir a aumentos tanto de la AOD como en la dotación de personal experto. Recientemente se han puesto en marcha iniciativas de AOD para combatir la desinformación, concretamente, en relación con la COVID-19 y los procesos electorales en los países socios, pero esto sigue siendo marginal, ya que se trata de un campo nuevo para muchos donantes y la experiencia es limitada.

Para apoyar y fortalecer estos esfuerzos se están desarrollando e implementando varias iniciativas normativas. La Red de Gobernanza del CAD de la OCDE está desarrollando «Principios actualizados para el Apoyo Relevante y Eficaz a los Medios de Comunicación y el Entorno de la Información» y la Freedon Online Coalition adoptó en octubre de 2023 los Principios de los donantes para los derechos humanos en la era digital.[17]

Continuar desarrollando asociaciones entre agencias de desarrollo, actores locales y organismos internacionales es una vía importante para proporcionar financiación y promover el intercambio de mejores prácticas en un contexto, en el que el periodismo independiente en idiomas locales se enfrenta a modelos comerciales erosionados y, en algunos contextos, a riesgos de seguridad y restricciones a la libertad de prensa (UNESCO, 2022[69]). Por ejemplo, el Centro de Compromiso Global (GEC) del Departamento de Estado de los EE. UU. ha llevado a cabo varias iniciativas para apoyar a los medios de comunicación independientes en aquellos países donde están siendo atacados. Por separado, las actividades han incluido el apoyo a la continuidad de las operaciones; la formación en habilidades periodísticas; estudios de interés local sobre tácticas de captura de medios; la planificación de la sostenibilidad empresarial para los medios de comunicación independientes; la tutoría de las partes interesadas; y el fomento de las redes regionales entre las entidades que promueven la libertad de expresión. El GEC también expone directamente las narrativas y tácticas de desinformación, y trabaja con socios extranjeros para crear resiliencia ante la manipulación informativa y la injerencia por parte de actores extranjeros (FIMI).

Por otra parte, en 2021 se creó el Fondo Internacional para los Medios de Comunicación de Interés Público (IFPIM) como una iniciativa independiente y multilateral, diseñada para abordar los retos a los que se enfrenta el sector de los medios de comunicación en los países de ingresos bajos y medios, y para ayudar a identificar vías hacia la sostenibilidad a largo plazo.[18] En Europa, el proyecto Medios Locales para la Democracia tiene como objetivo apoyar el panorama de los medios de comunicación locales con medidas para desarrollar la resiliencia, la independencia y la sostenibilidad. En última instancia, mediante la cartografía de los desiertos de noticias en la UE y la financiación focalizada de los medios de comunicación, el proyecto pretende apoyar un entorno propicio, en el que pueda existir un panorama mediático pluralista e independiente (European Federation of Journalists, 2023[70]).

Varias consideraciones ayudan a orientar el diseño de mecanismos de apoyo del gobierno para los medios de comunicación. Por ejemplo, es preciso adoptar medidas dirigidas a garantizar que el diseño de modelos de apoyo a los medios de comunicación privados, que a menudo se crearon para los medios impresos y de radiodifusión tradicionales, sea adecuado para el nuevo entorno de comunicación (Forum on Information and Democracy, 2021[54]). Al mismo tiempo, en las sociedades muy polarizadas, el apoyo gubernamental a los medios de comunicación públicos, privados o comunitarios podría ser utilizado potencialmente por actores maliciosos para acusar al gobierno de difundir contenidos falsos y engañosos. Para mitigar estas preocupaciones, los gobiernos deben garantizar la existencia de un cortafuegos sólido entre la entidad mediática y el gobierno en términos de contenido, establecer reglas claras y transparentes para la asignación de fondos y proporcionar información sobre las subvenciones, la financiación de proyectos y las

actividades de los proyectos. Es de vital importancia que los procedimientos y mecanismos de control demuestren al público, que el apoyo gubernamental no tiene un impacto directo en los contenidos producidos y que las consideraciones políticas no afectan a la distribución de ayuda financiera o de otro tipo a los medios de comunicación. Igualmente, cuando los medios de comunicación reciben el apoyo de otros gobiernos o de organizaciones internacionales, corren el riesgo de parecer estar bajo el control de un actor externo. Cualquier mecanismo de apoyo gubernamental a los medios de comunicación, especialmente, los mecanismos de apoyo a los medios de comunicación extranjeros, debería establecer unas reglas claras y públicas para garantizar que las líneas editoriales no se vean influidas por la asistencia externa.

2.3.3. Reforzar los incentivos económicos para promover un mejor funcionamiento de los espacios informativos en línea

Si bien no está directamente relacionado con la lucha contra la desinformación, identificar los impulsores económicos que ayudan a incentivar a las plataformas en línea a promover la integridad de la información es un enfoque importante. Desde la perspectiva del consumidor, aunque las plataformas en línea han aportado beneficios sustanciales como unos precios de la información y la comunicación más bajos, una mayor accesibilidad y comodidad, así como el acceso a nuevos contenidos y medios de participación, se han identificado varias preocupaciones con respecto a la competencia en los mercados digitales. En particular, los sectores de uso intensivo de las tecnologías digitales han demostrado una tendencia hacia una mayor concentración del mercado y la disminución de las tasas de entrada de nuevas empresas (OECD, 2019[71]; OECD, 2022[72]). Esto se debe en parte a la existencia de una fuerte actividad de fusiones en estos mercados. Por ejemplo, entre 2001 y 2021, Google compró 258 empresas; Facebook (ahora Meta) empleó una práctica similar, comprando 90 empresas en un período de 16 años (2005 a 2021), lo que significa que cerraron un trato cada dos meses (Nadler and Cicilline, 2020[73]) (American Economic Liberties Project, 2021[74]). Además, existen ciertas características inherentes de los mercados digitales, que los hacen propensos a la concentración, incluida la presencia de efectos de red (el fenómeno por el cual el valor de un producto o servicio aumenta cuando más personas lo utilizan), bucles de retroalimentación de datos (que permiten a las plataformas que obtienen volúmenes significativos de datos de sus grandes bases de usuarios mejorar continuamente sus productos y servicios) y fuertes economías de escala.

Además, la concentración puede, a su vez, haber reducido la competencia y la disponibilidad de fuentes de noticias fiables (Nadler and Cicilline, 2020[73]). Es más, con menos opciones disponibles para los consumidores, la concentración también puede reducir los incentivos para que las grandes plataformas en línea compitan en aspectos de calidad. Estas tendencias son preocupantes, porque la evidencia muestra que una competencia sana en el mercado ayuda a estimular la innovación, así como a promover el crecimiento y el bienestar a largo plazo (OECD, 2022[75]).

Varias jurisdicciones han implementado, o propuesto, políticas específicas para abordar los daños a la competencia en los mercados digitales. Al fomentar la entrada de nuevos participantes y la innovación, estas estrategias buscan estimular la competencia entre plataformas en línea, lo que podría alentar los incentivos basados en el mercado para unos espacios de la información más saludables, aunque este resultado está lejos de ser seguro. Por ejemplo, las regulaciones pueden abordar, según corresponda, las preocupaciones relacionadas con los datos, incluidas las obligaciones de implementar medidas de portabilidad e interoperabilidad de los datos. Permitir que los consumidores cambien de servicio más fácilmente podría evitar conductas contrarias a la competencia y fomentar la innovación. Los gobiernos también pueden incluir cuestiones relacionadas con el estado de «guardián de acceso» de las plataformas en línea, incluidas las medidas para limitar la agrupación y la autopreferencia de sus propios bienes y servicios. Algunos reguladores también han establecido requisitos adicionales para las fusiones, que aumentan el escrutinio de los riesgos de competencia concomitantes (OECD, 2022[75]).

Por ejemplo, la Comisión Europea (CE) ha adoptado este enfoque a través de la Ley de Mercados Digitales (DMA). La Comisión Europea se ha centrado en crear y mantener la igualdad de condiciones para los servicios digitales; garantizar un comportamiento responsable de las plataformas en línea; fomentar la confianza y la transparencia, y garantizar la equidad en las plataformas

en línea; y mantener los mercados abiertos mediante la promoción de un entorno empresarial más justo y fomentando la entrada de nuevos servicios en el mercado (OECD, 2022[3]).

La naturaleza de la relación entre las plataformas digitales y los editores de noticias es compleja. Desde la perspectiva de los editores de noticias, esta relación se caracteriza por una tensión entre las oportunidades operativas a corto plazo de utilizar las plataformas digitales como canales eficaces de distribución de contenido de noticias y la preocupación a largo plazo de volverse «demasiado dependientes» de estas plataformas (Nielsen and Ganter, 2018[76]). Desde la perspectiva de las plataformas digitales, existen opiniones contradictorias sobre el valor del contenido de las noticias, sobre todo, en comparación con otro tipo de contenidos de terceros, para sus negocios e ingresos (OECD, 2021[77]).

A la luz de estas dinámicas, una vía para promover la competencia en este espacio ha sido la de establecer requisitos para que las plataformas en línea remuneren a las empresas de medios de comunicación por enlazar a sus contenidos. En Australia, el Código de Negociación de Medios de Noticias entró en vigor en marzo de 2021. Este documento aborda los desequilibrios existentes en el poder de negociación entre las plataformas en línea específicamente designadas (en particular, aquellas que tienen un «desequilibrio significativo en el poder de negociación con las empresas de noticias australianas») y los editores (Australian Competition and Consumer Commission, 2020[78]). El código exige que las plataformas digitales designadas negocien de buena fe con las empresas de noticias que hayan registrado la intención de negociar. Si no se puede llegar a un acuerdo sobre la remuneración en un plazo de tres meses, existe un mecanismo de arbitraje obligatorio dentro del marco para resolver las disputas sobre la remuneración (Australian Competition and Consumer Commission, 2020[78]). Una revisión del gobierno australiano determinó que, a finales de su primer año de funcionamiento, se habían alcanzado más de 30 acuerdos comerciales entre plataformas digitales (Google y Meta) y una serie de empresas de noticias australianas fuera del código. Es poco probable que estos acuerdos se hubieran materializado sin el Código (Government of Australia - The Treasury, 2022[79]).

Igualmente, en julio de 2019, Francia promulgó una ley de transposición de la directiva comunitaria sobre derechos de autor y derechos afines, que incluye criterios de remuneración para el uso de resúmenes de noticias en plataformas en línea (Autorité de la concurrence, 2020[80]). En abril de 2020, la autoridad francesa de competencia impuso medidas provisionales, que exigían a Google negociar de buena fe con editores y agencias de noticias sobre la remuneración que les correspondía en virtud de la ley, después de descubrir que Google probablemente había incurrido en una conducta contraria a la competencia, diseñada para eludir la ley (Autorité de la concurrence, 2020[80]). Además, en 2023, Canadá aprobó la Ley de Noticias en Línea, cuyo objetivo es «garantizar que las plataformas dominantes compensen a las empresas de noticias cuando su contenido esté disponible en sus servicios» y crea un marco de negociación para alentar a las plataformas a realizar acuerdos comerciales voluntarios con una serie de empresas de noticias, que pasarían a un proceso obligatorio de negociación y arbitraje en caso de no llegar a buen término (Government of Canada, 2023[81]).

Sin embargo, las posibles desventajas de este enfoque se pueden ver en las restricciones a los enlaces libres y abiertos en internet impuestas por las normativas, así como en el riesgo de que las plataformas en línea eliminen por completo el acceso a fuentes de noticias profesionales y tradicionales en determinadas jurisdicciones. De hecho, Meta anunció que «las personas en Canadá ya no podrán ver o compartir contenidos de noticias en Facebook e Instagram», ya que el valor que recibe Meta al permitir a los usuarios publicar enlaces a artículos de noticias es menor que el coste de pagar a los medios por enlaces que anteriormente se hacían de manera voluntaria (Meta, 2023[82]). En el futuro, el objetivo será seguir identificando enfoques que apoyen a un sector de medios de comunicación independiente y diverso, al tiempo que se defiende un espacio de la información libre y abierto.

2.4. ABORDAR RIESGOS ESPECÍFICOS EN EL ESPACIO INFORMATIVO

Teniendo en cuenta la naturaleza dinámica del espacio de la información global, la rápida innovación tecnológica que lo configura y el aumento de las tensiones geopolíticas, los riesgos para los espacios de la información evolucionan rápidamente, con la aparición de nuevos riesgos o de nuevas oportunidades para quienes intentan realizar campañas de desinformación. En este contexto, reforzar la integridad de la información exige que los responsables de la formulación de políticas presten mucha atención a las tendencias políticas, económicas, tecnológicas o sociales, que pudieran afectar el panorama de riesgos en este ámbito.

Si bien no es nueva, la amenaza de la manipulación informativa y la injerencia por parte de actores extranjeros (FIMI) ha seguido creciendo, a medida que los actores maliciosos utilizan las nuevas tecnologías de maneras novedosas. Las herramientas de IA generativas disponibles en el mercado permitirán operaciones FIMI más personalizadas por cada vez más tipos de actores, permitiendo así la creación de contenidos de mayor calidad, a mayor velocidad y escala, y a menor coste. El 2.º Informe del SEAE sobre la manipulación de información extranjera y las amenazas de injerencia encontró que los actores de amenazas FIMI hacen un uso estratégico y oportunista de la atención creada por determinados eventos tales como elecciones, emergencias y cumbres políticas, para perseguir sus intereses (EEAS, 2024[83]). El año 2024, llamado «año superelectoral», con más de 4000 millones de personas con probabilidades de votar, ofrecerá mayores oportunidades para que los actores maliciosos interfieran en las elecciones y traten de influir en los resultados políticos.

Estos ejemplos ponen de manifiesto la importancia de diseñar respuestas políticas específicas para estas amenazas nuevas o emergentes. En conjunto, la interferencia extranjera alimentada por las tensiones geopolíticas, el mayor año electoral de la historia y el poder de la IA generativa cada vez más accesible, elevan el nivel de riesgo para la integridad de la información. En este contexto, para comprender mejor el alcance de los desafíos y para la identificación de respuestas políticas sería conveniente centrarse en:

- Responder a las amenazas que plantea la difusión de la manipulación informativa y la interferencia por parte de actores extranjeros (FIMI);
- Fortalecer el espacio de la información en el contexto de las elecciones, proporcionando al público información oportuna y fiable sobre cómo ejercer sus derechos; y
- Responder a los cambios introducidos por la IA generativa en el espacio de la información.

2.4.1. La manipulación informativa y la injerencia por parte de actores extranjeros

Una manera importante de fortalecer el espacio de la información es reconocer y responder a las amenazas que plantea la interferencia maliciosa extranjera. Si se realiza de manera transparente a través de canales oficiales, la influencia extranjera es legal y puede contribuir a los debates democráticos. Sin embargo, los riesgos para los procesos democráticos surgen de los esfuerzos de agentes extranjeros para interferir en los procesos democráticos y en los espacios informativos con la finalidad de socavar la toma de decisiones, reducir la confianza en los sistemas democráticos, aumentar la polarización y ocultar las actividades y las intenciones de los actores.

Si bien aún no existe una definición única y universalmente aceptada de injerencia extranjera, el concepto se refiere en general a los esfuerzos de actores extranjeros para interferir ilegítimamente en los procesos de toma de decisiones de un país objetivo. Esta definición comprende tanto las acciones de actores estatales como de los no estatales y de sus representantes. La injerencia extranjera también se caracteriza por la coordinación de actividades y la naturaleza maliciosa de las acciones que tratan de influir negativamente en los valores, procedimientos y procesos políticos. Si bien todos los gobiernos intentan influir en las deliberaciones sobre cuestiones que son importantes para ellos como parte de sus herramientas de política exterior, la globalización y la digitalización han amplificado el desafío de la injerencia extranjera y la han convertido en una preocupación mucho más civil, ya que las democracias abiertas son más frágiles a la injerencia extranjera que los sistemas más cerrados. En este sentido, se pueden regular varias lagunas de gobernanza existentes, para hacer que las democracias sean más resilientes a la injerencia extranjera.

En el espacio de la información, la manipulación informativa y la injerencia por parte de actores extranjeros (FIMI) busca moldear la opinión pública y el discurso, a menudo, con el objetivo de potenciar esfuerzos de interferencia paralelos (véase Recuadro 2.6 para las definiciones). A menudo, los actores maliciosos extranjeros tratan de aprovechar los flujos de información global para ganar influencia, afectando a los países a nivel mundial, contribuyendo al retroceso democrático y amenazando la inestabilidad política y los conflictos violentos a través de campañas de desinformación (Office of the Director of National Intelligence, 2023[84]).

Los actores nacionales o extranjeros pueden difundir desinformación como parte de una operación de influencia maliciosa extranjera. Los actores nacionales pueden actuar como representantes conscientes o inconscientes de actores maliciosos extranjeros, motivados por ganancias políticas, económicas, sociales o monetarias. Un objetivo clave de los actores de la FIMI es desestabilizar a la sociedad y al gobierno del Estado objetivo, y confundir el debate público en torno a cuestiones clave. Además, la desinformación suele diseñarse para ser difundida a través del debate interno y en línea. Una táctica utilizada para lograrlo es exacerbar las fisuras políticas y sociales existentes. Con esta estrategia, los actores extranjeros pueden tener un alcance más eficaz y aparentemente auténtico, ahorrar recursos y ocultar los orígenes de las actividades de interferencia.



Recuadro 2.6. Definición de injerencia extranjera y de manipulación informativa e injerencia por parte de actores extranjeros (FIMI)

Hacia una definición de injerencia extranjera

El concepto de «injerencia extranjera» es amplio. Por ejemplo, la definición del Parlamento Europeo señala que «la injerencia extranjera es una injerencia ilegítima en la política y la democracia de la Unión Europea y sus Estados miembros por parte de potencias extranjeras» (European Parliament, 2023[85]).

El Departamento de Seguridad Nacional de EE. UU. (DHS) define la injerencia extranjera como «*acciones malintencionadas realizadas por gobiernos o agentes extranjeros y diseñadas para sembrar la discordia, manipular el discurso público, desacreditar el sistema electoral, sesgar la elaboración de políticas o perturbar los mercados con el fin de socavar* los intereses de EE. UU. y sus aliados» . Por otra parte, el Código de EE. UU. utiliza el término «influencia maliciosa extranjera», definido en el artículo 50 USC § 3059(e)(2) como «cualquier esfuerzo hostil emprendido por, bajo la dirección de, en nombre de o con el apoyo sustancial del gobierno de un país extranjero encubierto con el objetivo de influir, a través de medios abiertos o encubiertos: (A) en las políticas o actividades políticas, militares, económicas o de otro tipo del Gobierno de EE. UU. o gobiernos estatales o locales, incluidas las elecciones dentro de EE. UU.; o (B) en la opinión pública dentro de EE. UU.».

El Departamento del Fiscal General de Australia entiende la injerencia extranjera como «actividades encubiertas, engañosas y coercitivas destinadas a influir en un proceso político o gubernamental australiano, dirigidas, subvencionadas o emprendidas por (o en nombre de) actores extranjeros para promover sus intereses u objetivos» (Australian Government Attorney-General's Department, 2019[86]).

Sería conveniente contar con una comprensión y una definición comunes de la injerencia extranjera para poder distinguirla de la influencia extranjera legítima y reducir el riesgo de injerencia extranjera a través de la cooperación internacional. Sobre la base de las definiciones nacionales existentes en los países de la OCDE, los elementos comunes de las actividades de injerencia extranjera incluyen generalmente la falta de transparencia de las actividades realizadas; que las actividades estén condicionadas, encomendadas o instruidas, directa o indirectamente, por un Estado extranjero; y que estén destinados a ser perjudiciales para el país objetivo.

Manipulación informativa e injerencia por parte de actores extranjeros (FIMI)

La Unión Europea utiliza el término «manipulación informativa e injerencia por parte de actores extranjeros» (FIMI), que se centra principalmente en las amenazas de desinformación, pero que también está relacionado con el panorama más amplio de la injerencia extranjera: «La manipulación informativa e interferencia por parte de actores extranjeros (FIMI) describe un patrón de comportamiento, en su mayoría no ilegal, que amenaza o que tiene el potencial de influir negativamente en los valores, procedimientos y procesos políticos. Dicha actividad tiene un carácter manipulador y es realizada de manera intencional y coordinada por actores estatales o no estatales, incluidos sus representantes, dentro y fuera de su propio territorio» (European External Action Service, 2023[87]).

Fuente: Parlamento Europeo (2023[85]), Lagunas legales y el riesgo de injerencia extranjera. En el análisis en profundidad solicitado por la Comisión Especial del ING2, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/702575/EXPO_IDA(2023)702575_EN.pdf; United States Departamento de Seguridad Nacional (2018[88]), *Foreign Interference Taxonomy*, https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/foreign_interference_taxonomy_october_15.pdf; Departamento del Fiscal General del Gobierno Australiano (2019[86]), *Foreign Influence Transparency Scheme. Ficha informativa 2 "What is the difference between 'foreign influence' and 'foreign interference'?"*, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/influence-versus-interference.pdf; Servicio Europeo de Acción Exterior (2023[87]), *1er Informe SEAE sobre la manipulación de información extranjera y las amenazas de injerencia. Un marco para la defensa en red*, https://www.eeas.europa.eu/eeas/1st-eeas-report-foreign-information-manipulation-and-interference-threats_en.

A menudo, las operaciones FIMI tratan de influir en decisiones específicas de política nacional y exterior de los estados objetivo, sembrar divisiones en las sociedades, denigrar los valores, procesos e instituciones democráticas, y obtener apoyo para las políticas del estado perpetrador (EEAS, 2023[89]). Las iniciativas de información extranjera y maliciosa también tratan de debilitar a los estados objetivo atacando los intereses de política exterior, así como mermando la confianza de la población en las instituciones gubernamentales, ampliando las divisiones políticas y la polarización social, y socavando la resiliencia democrática (U.S. Department of State, 2020[90]) (OECD, 2022[91]).

Los actores estatales extranjeros también han utilizado una amplia gama de canales, herramientas y prácticas para crear y difundir desinformación a través de redes potencialmente vastas, que consisten en canales de comunicación oficiales, proxy y sin atribución, incluidos medios de comunicación respaldados por el estado, redes de televisión globales, cuentas falsas de redes sociales y sitios web de noticias falsas. Una de estas vías es a través de los medios estatales y controlados de estados autoritarios como Sputnik, RT y TASS en Rusia, y Xinhua y CCTV en China. La importancia de estos canales se puede ver en Rusia, por ejemplo, donde el gasto del gobierno en «medios de comunicación» para el primer trimestre de 2022 fue un 322 % más alto que para el mismo período en 2021, alcanzando los 17 400 millones de rublos (aprox. 215 millones de euros). Casi el 70 % del gasto de Rusia en medios de comunicación en el primer trimestre de 2022 se gastó en marzo, inmediatamente después de la invasión rusa de Ucrania (The Moscow Times, 2022[92]). Los medios de comunicación que reciben estos fondos, incluidos RT y Rossiya Segodnya, propietario y operador de Sputnik y RIA Novosti, son medios de comunicación estatales y vinculados al estado, que «sirven principalmente como conductos del discurso político del Kremlin y se pueden definir con mayor precisión como herramientas de propaganda estatal» (United States Department of State, 2022[93]) (Cadier et al., 2022[94]).

El gobierno chino ha ampliado la distribución de contenidos favorable a sus posiciones mediante el alcance de sus medios de comunicación estatales, la compra de medios de comunicación extranjeros y la publicación de contenidos favorables en medios de comunicación extranjeros. Por ejemplo, tal como señala el informe GEC del Departamento de Estado de EE. UU. «Cómo la República Popular China busca remodelar el entorno de información global», en agosto de 2021, Xinhua, la agencia de noticias estatal oficial del gobierno chino, tenía 181 oficinas en 142 países y regiones. El gobierno chino también ha comprado participaciones de control en medios de comunicación de Europa, Asia y África, en muchos casos, evadiendo las normas de transparencia de los medios y, a menudo, cambiando la cobertura de noticias y editoriales hacia posturas más prochinas (U.S. Department of State, 2023[95]). Además, los medios de comunicación controlados por el gobierno chino han utilizado acuerdos de intercambio de contenidos con medios de comunicación locales extranjeros para proporcionar productos informativos de forma gratuita o a precios muy subvencionados a los medios de comunicación locales y, en algunos casos, prohibiendo a los receptores celebrar acuerdos de intercambio de contenidos con servicios de cable de origen occidental. Este tipo de enfoque puede promover discretamente posturas prochinas, mientras que limita el alcance de otros medios de comunicación. Este tipo de acuerdos, en los que la información proporcionada por medios chinos aparece en medios locales sin atribución, corre el riesgo de distorsionar el entorno de la información al tiempo que reduce la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones informadas de manera transparente (U.S. Department of State, 2023[95]).

Así pues, los Estados bálticos, por ejemplo, fueron los primeros países de la UE en imponer prohibiciones temporales a la difusión de algunos canales de televisión rusos, directa o indirectamente administrados por el Estado ruso, que difunden activamente la desinformación, la propaganda y la incitación al odio. Tras el comienzo de la guerra de agresión rusa contra Ucrania en 2022, la Unión Europea introdujo una prohibición a escala de la Unión de la transmisión de los dos canales estatales rusos, RT (Russia Today) y Sputnik. En diciembre de 2022, la Unión Europea amplió la lista de canales de televisión rusos prohibidos con el fin de hacer frente a la «campaña sistemática internacional de manipulación de los medios de comunicación y de distorsión de los hechos con el fin de reforzar su estrategia de desestabilización de sus países vecinos, y de la Unión Europea y sus Estados miembros (Official Journal of the European Union, 2022[96])".

Los actores maliciosos también utilizan ciberataques para robar y distribuir información sensible como un esfuerzo más activo para apoyar campañas de desinformación más amplias. Por ejemplo, antes de las elecciones presidenciales francesas de 2017, un intento coordinado para socavar la candidatura de Emmanuel Macron incluyó el pirateo y la filtración, dos días antes de la segunda y última ronda de las elecciones presidenciales, de más de 20 000 correos electrónicos robados de los ordenadores del personal de la campaña. Este ciberataque se programó para coincidir con el período de silencio de la campaña, que impide la campaña por ley, y se coordinó con una campaña de desinformación que, paralelamente, difundía rumores y documentos falsificados. Solo en X, un esfuerzo coordinado para difundir contenido relacionado mediante la promoción del hashtag #MacronLeaks apareció en casi medio millón de tuits en veinticuatro horas (Vilmer, 2019[97]). Además de los daños causados por el acceso ilegal a información privada y los riesgos que suponen los ciberataques para los procesos democráticos en general, esta campaña pone de relieve cómo los actores maliciosos pueden utilizar datos gubernamentales pirateados, secretos comerciales e información personal para oscurecer y socavar el debate público.

Estos actores pueden aprovechar las oportunidades que ofrecen las plataformas en línea para amplificar el alcance de los contenidos y difundir campañas de manipulación informativa e injerencia extranjera. Más allá del secuestro de cuentas de redes sociales de políticos o de otros funcionarios públicos, los actores maliciosos también recurren a métodos menos evidentes de amplificación artificial como el robo de cuentas y la creación de «granjas de bots» para difundir contenido. Este uso coordinado de cuentas publica, comparte y da «likes» a materiales específicos. Esta actividad se realiza de tal manera, que imita el comportamiento genuino de los usuarios, lo que puede llevar a un compromiso real en las plataformas e incluso propagarse a fuentes de noticias fuera de línea.

En el futuro, las tecnologías de inteligencia artificial generativa ofrecerán mayores oportunidades para la creación y distribución de contenidos falsos y engañosos. Los actores maliciosos pueden utilizar estas tecnologías en rápida evolución para generar perfiles de usuario falsos, textos, audios y vídeos de aspecto realista y difíciles de detectar automáticamente, así como para gestionar redes de bots. Por ello, la manipulación informativa y la interferencia por parte de actores extranjeros debe ser considerada como parte de unos esfuerzos más amplios para socavar los procesos democráticos. Los esfuerzos de desinformación son una importante herramienta de seguridad nacional para las naciones y los actores no estatales, cuyo objetivo es debilitar la democracia (Danvers, 2023[98]). Los ataques contra funcionarios, cargos públicos y candidatos políticos pueden distorsionar directamente el proceso político. El socavamiento de la percepción que los ciudadanos tienen de la equidad, la transparencia y la seguridad del proceso electoral disminuye la confianza en el sistema democrático de una manera más amplia. Por lo tanto, proteger y mantener la integridad de la información es una medida esencial para defender la integridad de las democracias.

Las políticas existentes para luchar contra la injerencia extranjera podrían aplicarse a las nuevas tecnologías y desafíos de las comunicaciones

Las actividades de desinformación se aprovechan de la ambigüedad y la oscuridad para tener éxito. El uso de mecanismos de aplicación de la transparencia podría ayudar detectarlas y proporcionar una vía para castigar la injerencia extranjera encubierta y maliciosa por parte de actores gubernamentales. Con esta finalidad, la aplicación de la normativa existente para contrarrestar la injerencia extranjera a las nuevas tecnologías de la comunicación y a los nuevos retos es una respuesta política prometedora. Por ejemplo, en EE. UU., la aplicación de la Ley de Registro de Agentes Extranjeros (FARA), aprobada originalmente en 1938, demuestra cómo la legislación existente para aumentar la transparencia de las actividades de influencia de los gobiernos extranjeros se puede adaptar para combatir la difusión de desinformación en línea. En 2018, Estados Unidos acusó a 13 ciudadanos rusos y tres empresas rusas (Internet Research Agency LLC, Concord Management and Consulting LLC y Concord Catering) en virtud de la ley FARA por crear cuentas falsas, ocultar publicidad, así como por organizar y coordinar mítines políticos en un esfuerzo por interferir en las elecciones estadounidenses (United States Department of Justice, 2022[38]) (Recuadro 2.7).

Recuadro 2.7. La aplicación de la Ley de Registro de Agentes Extranjeros (FARA) a la lucha contra la desinformación

El Congreso estadounidense aprobó en 1938 la Ley de Registro de Agentes Extranjeros (FARA) para aumentar la transparencia de las actividades de influencia de los gobiernos extranjeros. La Unidad de Registro de Agentes Extranjeros, que forma parte de la División de Seguridad Nacional del Departamento de Justicia de Estados Unidos, administra y aplica FARA.

La Ley dispone que cualquier actor (agentes políticos, lobistas, asesores de relaciones públicas, recaudadores de fondos, corporaciones, organizaciones, entre otros) que trabaje en representación o en interés de un gobierno extranjero o un mandante extranjero fuera de los Estados Unidos, incluidos los estadounidenses, deberá revelar sus afiliaciones y actividades, así como los ingresos y desembolsos en apoyo de esas actividades. Uno de los principales objetivos de esta Ley es luchar contra las actividades de propaganda mediante la identificación de las iniciativas de los actores extranjeros por parte del gobierno y el público estadounidenses. Las «actividades políticas» cubiertas por FARA incluyen cualquier actividad que el actor crea que pueda influir o que pretenda que influya en el gobierno con respecto a sus políticas nacionales y exteriores.

Aunque la ley FARA se ha utilizado como herramienta para combatir la propaganda extranjera y las campañas de influencia durante varias décadas, el gobierno la ha utilizado más recientemente para prevenir actividades encubiertas de desinformación extranjera. Por ejemplo, en 2017, la compañía RM Broadcasting, con sede en Florida, proporcionaba una plataforma para la emisión de programas de radio de una agencia de noticias estatal rusa, actuando así como agente de un principal extranjero, aunque no estuviera registrada como tal. Así pues, RM Broadcasting recibió la orden de registrarse conforme a FARA para que los oyentes pudieran conocer la fuente de sus noticias. Además, en 2018, varios ciudadanos y empresas rusas fueron acusados de intento de interferencia en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016. Una de las bases de tales acusaciones fue el incumplimiento de FARA por parte de los agentes.

Si bien el alcance de la ley FARA es amplio, existen varias excepciones para oficiales diplomáticos o consulares acreditados, actores que participan en actividades comerciales de buena fe, actividades religiosas, escolásticas, académicas o científicas, o de bellas artes. Dado que el riesgo que supone la difusión de la desinformación, especialmente, por parte de agentes extranjeros, en los últimos años, Estados Unidos ha considerado esta problemática una prioridad y también han aumentado los procedimientos penales contra los actores que no se han registrado conforme a la legislación FARA.

Fuente: Departamento de Justicia de Estados Unidos (2023[99]), Ley de Registro de Agentes Extranjeros, https://www.justice.gov/nsd-fara; Departamento de Justicia de Estados Unidos (2022[100]), El tribunal dictamina que RM broadcasting se registre como agente extranjero, https://www.justice.gov/opa/pr/court-finds-rm-broadcasting-must-register-foreign-agent; Departamento de Justicia de Estados Unidos (2021[101]), El Gran Jurado acusa a trece personas físicas y tres empresas rusas por un plan para interferir en el sistema político de Estados Unidos, https://www.justice.gov/opa/pr/grand-jury-indicts-thirteen-russian-individuals-and-three-russian-companies-scheme-interfere

Igualmente, en Australia, el Esquema de Transparencia de Influencia Extranjera trata de aportar al público visibilidad sobre la naturaleza, el nivel y el alcance de la influencia extranjera en el gobierno y la política australiana (Government of Australia, 2023[102]). Así pues, exige a las personas y entidades que realicen actividades registrables en nombre de un gobierno extranjero con la finalidad de influir en los procesos políticos o gubernamentales australianos que divulguen estos detalles en un registro público. En concreto, este documento legal considera las actividades de comunicación como una actividad registrable para garantizar que las personas que consumen información conozcan su origen.[19] El esquema no está diseñado específicamente para combatir la desinformación. Sin embargo, al hacer transparente la fuente que hay detrás de las actividades de comunicación, dichos esquemas pueden proporcionar opciones útiles para iluminar actividades de comunicación encubiertas y potencialmente maliciosas, en última instancia, generando una mayor confianza en el espacio de la información en general.

2.4.2. La desinformación en procesos electorales

Cuando las operaciones de desinformación se realizan estratégicamente durante los ciclos electorales, interfieren directamente en el núcleo esencial de la democracia, pudiendo socavar la confianza depositada en el proceso electoral y en los órganos encargados del mismo, desacreditando a los opositores políticos, aumentando el riesgo de la impugnación de los resultados electorales y sembrando el malestar social (UNDP, 2023[103]); (International IDEA, 2024[104]). Según una encuesta de IPSOS y la UNESCO realizada en 16 países, donde se celebrarán elecciones generales en 2024, el 87 % de los encuestados expresó su preocupación por el impacto de la desinformación en las próximas elecciones de su país y el 47 % se mostró «muy preocupado» (IPSOS, UNESCO, 2023[105]). Además, un entorno cada vez más digital aporta tanto nuevos beneficios como nuevos peligros en el contexto de las elecciones. De hecho, la tecnología puede aumentar las oportunidades de los ciudadanos para encontrar información útil para sus decisiones de voto y fomentar la movilización de los votantes. Sin embargo y a la vez, las soluciones tecnológicas también se pueden utilizar para influir en el electorado mediante la difusión de desinformación, por ejemplo, a través de la amplificación artificial o los *deepfakes* generados por IA y la microfocalización política.

Como las elecciones suelen planificarse con antelación y sus fechas se conocen con mucha antelación, los propagadores de desinformación pueden tener tiempo para organizar operaciones sofisticadas. Además, las elecciones pueden ser consideradas como una «oportunidad ideal de alto impacto» para llevar a cabo sus operaciones de influencia informativa (Polyakova and Fried, 2019[106]). También es importante señalar que la aplicación de estrategias y actividades de interferencia electoral no requiere necesariamente que se produzcan impactos tangibles en los resultados de las elecciones para tener un impacto negativo: a veces, sembrar dudas sobre la legitimidad del candidato elegido puede lograr los resultados esperados por quienes interfieren. En este contexto, también es importante preparar una respuesta política para que las capacidades de detección puedan desplegarse lo antes posible con el fin de reducir el riesgo de interferencia. Dicho esto, es importante destacar que ninguna medida para hacer frente a la desinformación durante las elecciones debe interferir en los debates políticos legítimos ni justificar medidas desproporcionadas que restrinjan el libre flujo de información, incluido el bloqueo de contenidos o el acceso a Internet (UNESCO, 2022[107]).

Dado el papel que desempeñan los cargos electos, los candidatos y los partidos políticos en el ecosistema de la información, incluida la generación y amplificación de contenidos, y en algunos casos la amplificación de la desinformación, reiterar la importancia de la integridad de la información en las elecciones puede desempeñar un papel fundamental. Por ejemplo, el Código de Conducta para la Transparencia de la Publicidad Política en Línea elaborado por los Países Bajos en 2021 pretendía evitar la difusión de información engañosa durante las elecciones mediante el compromiso de las plataformas y los partidos políticos del reconocimiento de su responsabilidad en el mantenimiento de la integridad de las elecciones y de evitar la difusión de contenidos engañosos (Government of the Netherlands, 2021[7]).

Una respuesta a la amenaza de la manipulación de la información en el contexto de las elecciones incluye el desarrollo de una amplia gama de competencias gubernamentales, a menudo, mediante la creación de grupos de trabajo especializados, centrados en la

justicia, la seguridad y la defensa nacionales, la comunicación pública, el desarrollo de la información y la gestión electoral, que deberían establecerse mucho antes de las elecciones previstas (véase Recuadro 2.8). Las partes interesadas en el proceso electoral, incluidos los organismos electorales independientes (OEI), los partidos políticos y candidatos, los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil, deberían ser conscientes de los riesgos que plantea la desinformación para unas elecciones libres y justas.

Un enfoque esencial de los esfuerzos dedicados a contrarrestar la desinformación electoral se centra en facilitar la cooperación y la coordinación entre gobiernos para compartir información sobre las amenazas relevantes e implementar estrategias de respuesta adecuadas. La coordinación facilita que los organismos correspondientes trabajen juntos para tomar las medidas adecuadas dentro de la neutralidad política. Los gobiernos también pueden centrarse en fomentar la comprensión a largo plazo del público sobre los flujos y riesgos de la desinformación y mejorar la preparación antes de las elecciones. La educación cívica sobre el marco legal electoral de un país previene las lagunas de información, que pueden ser aprovechadas por los propagadores de desinformación. De manera más general, la educación electoral puede ayudar a salvaguardar la integridad electoral en cuestiones como las normas de financiación de campañas y publicidad.

Los esfuerzos del gobierno en este espacio también permiten reaccionar a corto plazo ante amenazas informativas inmediatas en el contexto de la desinformación electoral. En las recientes elecciones brasileñas, el poder judicial se coordinó con las plataformas digitales para facilitar el compromiso y el cumplimiento de las decisiones judiciales en torno a los contenidos ilegales. De este modo, el gobierno brasileño se esforzó por establecer canales de diálogo abiertos y ágiles durante los períodos electorales entre las plataformas digitales y las autoridades públicas, al tiempo que garantizaba que cualquier decisión tomada con respecto a la moderación de contenido se hiciera de manera transparente, pública y de acuerdo con las leyes del país.

Además, las oficinas gubernamentales y los grupos de trabajo pueden proporcionar información oportuna y fiable a los ciudadanos sobre cómo ejercer sus derechos, incluido el registro de votantes y los procedimientos de votación del día de las elecciones, particularmente en respuesta a campañas específicas de desinformación (International IDEA, 2023[108]).

Recuadro 2.8. Garantizar la integridad de la información durante las elecciones mediante equipos operativos especiales

El Grupo de Trabajo de Garantía de la Integridad Electoral – Australia

En Australia, el Grupo de Trabajo de Garantía de la Integridad Electoral (EIAT), compuesto por agencias de todo el gobierno federal, fue creado en 2018 para proporcionar información y asesoramiento al Comisionado Electoral Australiano sobre asuntos que puedan comprometer la integridad real o percibida de una elección o referéndum federal australiano. Las amenazas potenciales a la integridad electoral pueden venir en forma de incidentes cibernéticos o de seguridad física, de campañas de desinformación y a través de interferencias percibidas o reales en los procesos electorales. En particular, este grupo de trabajo se centra en remitir la información sobre las amenazas pertinentes a los organismos competentes de Australia y facilita la cooperación y la coordinación, lo que les permite trabajar juntos para adoptar las medidas adecuadas respetando al mismo tiempo la estricta neutralidad política.

El Grupo de Trabajo y su Junta están integrados por los siguientes organismos: Comisión Electoral Australiana, Departamento de Finanzas, Departamento del Primer Ministro y Gabinete, Departamento de Infraestructura, Transporte, Desarrollo Regional, Comunicaciones y Artes, Departamento del Fiscal General, Departamento del Interior, Policía Federal Australiana, Dirección de Señales de Australia, Centro Australiano de Informes y Análisis de Transacciones, Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio, Organización Australiana de Inteligencia de Seguridad y Oficina de Inteligencia Nacional.

El trabajo de este grupo de trabajo también se complementa con campañas lideradas por la Junta Electoral Central (AEC) como "Stop and consider", animando a los votantes a pensar críticamente sobre las fuentes de información electoral que ven u escuchan y a que los electores piensen de una manera crítica sobre las fuentes de información electoral que ven o escuchan, y el Registro de Desinformación de la Junta Electoral Central, centrado en la desinformación perjudicial relacionada exclusivamente con los aspectos de procedimiento de la celebración de elecciones y referendos.

Programa Permanente de Justicia Electoral contra la Desinformación – Brasil

El Tribunal Superior Electoral (TSE) de Brasil estableció en agosto de 2021 el Programa Permanente de Justicia Electoral contra la Desinformación, basándose en un programa similar creado en 2019 para prevenir y combatir la difusión de información falsa y desinformación sobre las elecciones de 2020.

Para responder a los desafíos que la desinformación impone a la integridad de las elecciones y a la democracia en general, el Programa adoptó un modelo de «red", que reúne a representantes de organismos gubernamentales, prensa y organizaciones de verificación de datos, proveedores de Internet, organizaciones de la sociedad civil, academia y partidos políticos. En la actualidad participan en dicha red 154 socios.

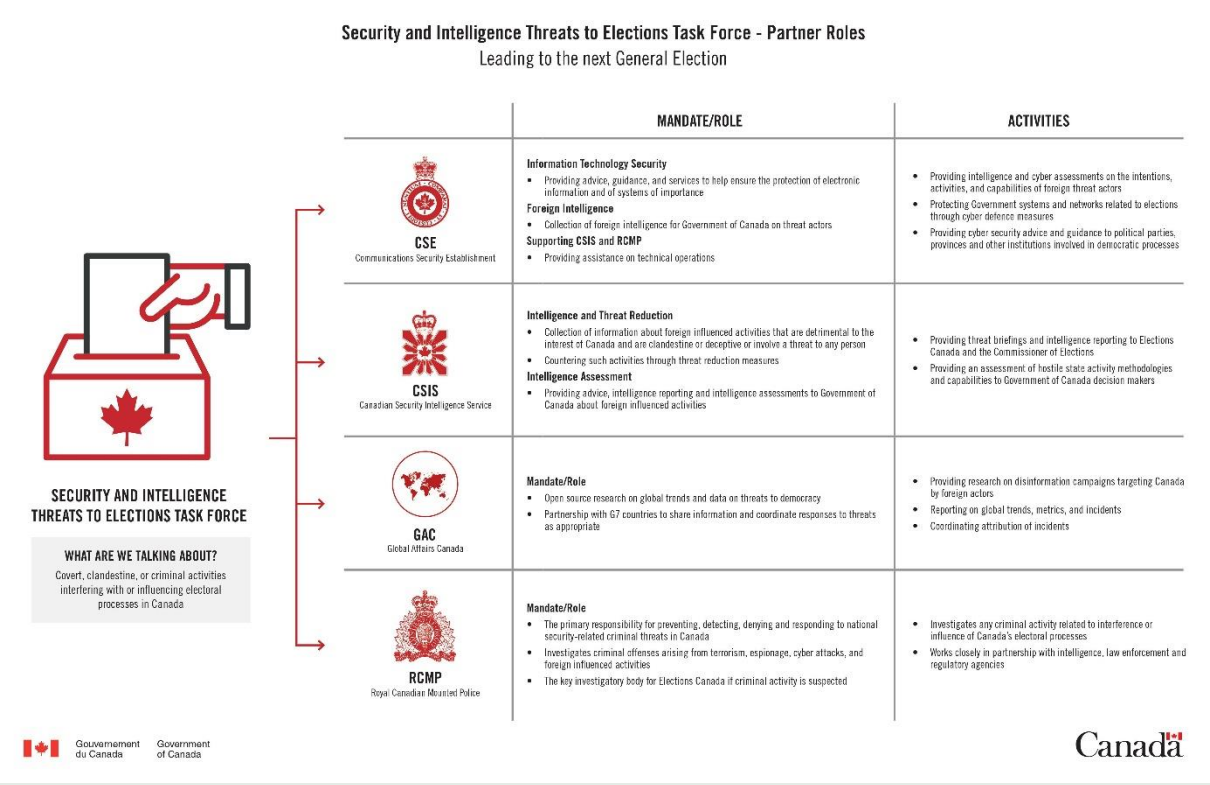
El Programa se centra en tres acciones: i) Informar: para difundir información oficial, fiable y de calidad relacionada con el proceso electoral; ii) Empoderar: para lograr la alfabetización mediática y el fomento de la comprensión social de las amenazas que plantea la difusión de la desinformación, así como la educación cívica sobre el funcionamiento del proceso electoral en el Brasil; y (iii) Responder: para identificar campañas de desinformación y contrarrestar sus efectos negativos.

Protocolo Público de Incidentes Electorales Críticos y Grupo de Trabajo de Amenazas a la Seguridad e Inteligencia para las Elecciones (SITE) – Canadá

En previsión de las elecciones de 2019, Canadá puso en marcha el Plan para la Protección de la Democracia de Canadá, que prevé medidas concretas para salvaguardar las instituciones y los procesos democráticos. El Plan se basa en cuatro pilares de acción: mejorar la preparación de los ciudadanos, mejorar la preparación organizativa, combatir la interferencia extranjera y construir un ecosistema de información saludable.

Como resultado de este Plan, Canadá estableció un Protocolo Público de Incidentes Electorales Críticos, que establece un proceso sencillo, claro e imparcial para notificar a los canadienses de una amenaza a la integridad de las Elecciones Generales.

Canadá también creó un Grupo de Trabajo de Amenazas a la Seguridad e Inteligencia para las Elecciones (SITE) con la función de identificar y prevenir que las actividades encubiertas, clandestinas o delictivas influyan o interfieran en el proceso electoral del Canadá. Las principales responsabilidades del Equipo de Trabajo son concienciar sobre las amenazas extranjeras al proceso electoral canadiense y preparar al Gobierno para evaluar dichas amenazas y reaccionar ante ellas, incluidas las campañas de desinformación. El Grupo de Trabajo está integrado por representantes del Establecimiento de Seguridad de las Comunicaciones, la Real Policía Montada de Canadá, Asuntos Globales de Canadá y el Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad.



Fuente: Comisión Electoral Australiana (2023[109]), «Grupo de Trabajo de Garantía de la Integridad Electoral», https://www.aec.gov.au/about_aec/electoral-integrity.htm; Programa Permanente de Justicia Electoral para Combatir la Desinformación del Gobierno de Brasil, Plan Estratégico 2022, https://international.tse.jus.br/en/misinformation-and-fake-news/tse-brazil-counter-disinformation-program-2022-f.pdf; Gobierno de Canadá (2021[110]), «Grupo de Trabajo de Amenazas a la Seguridad e Inteligencia para las Elecciones», https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/services/protecting-democracy/security-task-force.html; Gobierno de Canadá (2023[111]), «Mecanismo de respuesta rápida de Canadá: Asuntos Globales de Canadá», https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/rapid-response-mechanism-mecanisme-reponse-rapide/index.aspx?lang=eng.

2.4.3. Los cambios introducidos por la inteligencia artificial generativa en el espacio de la información

Si bien la regulación basada en el riesgo se utiliza cada vez más para mitigar los riesgos del rol que juegan las plataformas en línea en la difusión de información (incluida la desinformación), este enfoque también debería tener en cuenta el papel de las herramientas y los sistemas de Inteligencia Artificial (IA), cómo afectan al espacio informativo y cómo se utilizan como herramientas de desinformación que socavan los derechos humanos, por ejemplo, silenciando a mujeres y miembros de comunidades marginadas que participan en la vida pública. El rápido desarrollo de sistemas avanzados de IA tiene, de hecho, el potencial

de conducir a innovaciones que beneficien a las sociedades, al mismo tiempo que plantean nuevos riesgos (GPAI, 2023[112]).

En el espacio de la información, las herramientas generativas de IA[20] pueden ayudar a identificar cuentas o patrones no auténticos, ayudando así a los gobiernos a mejorar su conocimiento de la situación en torno a las campañas de desinformación y complementando el trabajo de moderación de las plataformas digitales. Estas herramientas también pueden servir para apoyar el desarrollo de materiales y actividades educativas, así como para facilitar la traducción, los resúmenes y el análisis, lo que abarataría y facilitaría en gran medida estas actividades para funcionarios públicos, periodistas y actores de la sociedad civil (Landemore, 2023[113]).

La capacidad de la IA generativa para crear y difundir contenido altamente convincente también aumenta el riesgo que supone el rápido crecimiento de noticias falsas o engañosas de apariencia realista, artículos y medios visuales, lo que supone un riesgo adicional para la confianza de las personas en el espacio informativo, sobre todo, en línea. Además de la generación de contenido, la IA generativa también podría ayudar a crear una gran cantidad de perfiles falsos realistas en plataformas en línea, animar redes de cuentas falsas y superar las capacidades de detección creadas recientemente por gobiernos, plataformas u otros actores para identificar comportamientos coordinados no auténticos en las plataformas. Al reducir enormemente el coste y las barreras lingüísticas para crear textos o elementos visuales convincentes, y al hacer cada vez más difícil distinguir entre un contenido genuino de uno manipulado, las herramientas generativas de IA tienen el potencial de aumentar los desafíos ya introducidos por las plataformas en línea. Esta situación puede erosionar aún más la base de confianza que los individuos depositan en la información que consumen, generando un mayor escepticismo e incertidumbre.

Con ese fin, la Recomendación sobre Inteligencia Artificial de la OCDE pide a los actores de la IA que se comprometan con la transparencia y la divulgación responsable de los sistemas de IA para: 1) fomentar una comprensión general de los sistemas de IA; 2) garantizar que las partes interesadas estén al tanto de sus interacciones con los sistemas de IA, incluso en el lugar de trabajo; 3) permitir que los afectados por un sistema de IA comprendan el resultado; y 4) permitir a los afectados negativamente por un sistema de IA impugnar su resultado y entender la lógica que sirvió como base para la predicción, recomendación o decisión (OECD, 2019[114]).

En cuanto al impacto potencial en el espacio de información más específicamente, resulta útil centrarse en las herramientas de IA generativa (en contraposición al universo más amplio de aplicaciones de IA y los efectos relacionados con las armas autónomas, la tecnología de reconocimiento facial, los vehículos autónomos y los impactos económicos). Las políticas podrían considerar exigir que los sistemas de IA generativa orientados al consumidor hagan públicos los datos de entrenamiento utilizados para construir los sistemas, garantizando que los principios utilizados para guiar las herramientas estén disponibles para permitir la comparación entre herramientas y la supervisión pública de las salvaguardias que los sistemas han implementado (o no, según el caso), y la marca de agua del contenido producido (Giansiracusa, 2023[115]).

En este sentido, la propuesta de Reglamento relativo a la IA de la UE, actualmente en discusión, sigue un enfoque basado en el riesgo y establece obligaciones para proveedores y usuarios en función del nivel de riesgo que pueda generar la IA. Por un lado, el Reglamento europeo relativo a la IA tratará de prohibir los sistemas de IA con un «nivel inaceptable de riesgo para la seguridad de las personas», incluidos los sistemas que «emplean técnicas subliminales o deliberadamente manipuladoras, explotan las vulnerabilidades de las personas o se utilizan para la puntuación social (clasificación de las personas en función de su comportamiento social, situación socioeconómica, características personales, etc.)» (European Parliament, 2023[116]). El Reglamento también exigiría la creación de planes de evaluación y mitigación de riesgos, y requeriría que las herramientas de IA generativa sigan requisitos de transparencia, como revelar qué contenido ha sido generado mediante IA. Asimismo, el Reglamento relativo a la IA de la UE también exigiría que las herramientas se diseñen para prevenir la generación de contenido ilegal y para publicar resúmenes de los datos con derechos de autor utilizados para el entrenamiento (European Parliament, 2023[116]). El enfoque de la UE en este espacio ilustra cómo la aplicación de un enfoque basado en el riesgo puede servir de base para otras respuestas regulatorias a tecnologías, que desempeñan un papel importante en

el espacio informativo más allá de las plataformas de redes sociales y en línea. Del mismo modo, los gobiernos han tratado de contrarrestar los riesgos que plantean las falsificaciones profundas (*deepfakes*), contenido de audio o visual que parece auténtico pero que en realidad es sintético o manipulado.

Los *deepfakes* representan un riesgo de desinformación al presentar imágenes y audio creíbles, aunque falsos. Si bien los medios sintéticos no son nuevos, el acceso a la tecnología, la escala, la velocidad y la calidad de las falsificaciones profundas ha aumentado la atención sobre el papel de las respuestas políticas. Muchos de los esfuerzos para prevenir los riesgos que plantean las falsificaciones profundas buscan mejorar la transparencia en torno al contenido en sí y a los procesos que siguen los sistemas para ayudar a validar la procedencia y la precisión, así como para aprovechar las restricciones legales existentes sobre el uso del contenido. Un enfoque centrado en la transparencia puede evitar una regulación excesiva que pueda limitar el uso de la tecnología para la libertad de expresión protegida, como la sátira. En este sentido, el Código de Conducta Reforzado sobre Desinformación de la UE de 2022 obliga a los signatarios que desarrollan u operan sistemas de IA a informar sobre sus políticas para contrarrestar las prácticas manipuladoras prohibidas que generan o manipulan contenido (como los *deepfakes*). Además, muchas de las leyes aprobadas en los estados de EE. UU. se han centrado en la pornografía *deepfake* no consensual, dados los claros perjuicios que causa y los beneficios limitados para la libertad de expresión. En este sentido, nueve estados han promulgado leyes que regulan las falsificaciones profundas, principalmente en el contexto de la pornografía y la influencia en las elecciones (Poritz, 2023[117]). Además, en 2023, la Oficina del Presidente de Estados Unidos emitió una *Executive Order on Safe, Secure, and Trustworthy Artificial Intelligence*, destinada a proteger a las personas frente al «fraude y el engaño generado con AI mediante el establecimiento de estándares y mejores prácticas para detectar contenido generado por IA y autenticar el contenido oficial (U.S. White House, 2023[118])».

En última instancia, un enfoque basado en el riesgo consistente en la identificación, análisis y priorización de los riesgos correspondientes podría ayudar a garantizar que la regulación sea específica y proporcional, y que no introduzca normas gravosas con poco impacto positivo (OECD, 2021[14]). En el ámbito de la información, este enfoque tiene como objetivo comprender mejor, marcar y mitigar de manera proactiva los riesgos planteados por los actores relevantes, y alentar o exigir a los actores que implementen mecanismos y procesos que limiten los riesgos que plantea la desinformación y fomenten la confianza en el espacio de la información.

2.5. CONSIDERACIONES Y EL CAMINO A SEGUIR

Las comunicaciones digitales y las plataformas en línea han alterado la forma en que se crea y comparte la información, así como los modelos económicos que sustentan el espacio de la información. Las plataformas en línea han facilitado la difusión de información polarizadora, sensacionalista y falsa o engañosa, mientras operan en entornos regulatorios incipientes. El alcance global de estas plataformas supera las jurisdicciones normativas nacionales (e incluso supranacionales). Al mismo tiempo, los regímenes voluntarios de autorregulación y de corregulación son limitados, ya que permiten a algunos actores eludir las obligaciones, lo que subraya la importancia de la participación de los gobiernos en el diseño, la aplicación y la actualización de las respuestas normativas según corresponda.

Si se hace de una forma adecuada y con el objetivo de apoyar la participación democrática, la salud, la transparencia y la competitividad de los espacios de la información, pueden verse respaldados por una formulación de políticas adecuada, eficaz y ágil. Con ese fin, las políticas para promover la transparencia y la rendición de cuentas de las plataformas en línea son una opción para ayudar a comprender sus modelos de negocio y los riesgos relacionados para los procesos democráticos, contribuir a mitigar las amenazas, incluidas las que plantea la manipulación informativa y la injerencia por parte de agentes extranjeros, y fomentar unos espacios de la información más saludables.

Además de centrarse en las plataformas en línea, unos medios de comunicación fuertes, pluralistas y diversos, y con unos periodistas sólidos constituyen una base para reforzar la integridad de la información y un componente esencial de la democracia. Además, para reforzar la integridad de la información es necesario

promover la transparencia y la salud de estos espacios mediante el diseño, el monitoreo y la implementación eficaces de las políticas correspondientes. Al proporcionar unas fuentes de contenidos basados en hechos y pruebas, e informadas por estándares de calidad profesional, tanto los periodistas como el sector de los medios de comunicación en general -incluidos los medios de comunicación nacionales, locales y comunitarios y las múltiples fuentes en línea y fuera de línea- pueden contrarrestar el impacto de la desinformación y la información errónea, y contribuir al debate público en la democracia. Sin embargo, el papel de estas fuentes de noticias e información en las democracias continúa afrontando los cambios y desafíos exacerbados por el desarrollo de las tecnologías de comunicación en línea y por el papel que las plataformas de las redes sociales han desempeñado en la configuración del entorno de la información.

Así pues, esta nueva toma de conciencia sugiere que los gobiernos deben perseguir los siguientes objetivos para fortalecer el papel positivo de los medios de comunicación y de las plataformas en línea en el espacio de la información:

- Defender unos medios de comunicación libres, independientes y diversos como componente esencial de las sociedades abiertas y democráticas. Además del marco jurídico que garantiza la libertad de opinión y de expresión, los gobiernos deben proteger a los periodistas, los trabajadores de los medios de comunicación y los investigadores, y supervisar, investigar y facilitar el acceso a la justicia en el caso de amenazas y de ataques contra ellos. Otras acciones que se pueden adoptar son crear planes de acción nacionales para la seguridad de los periodistas, colaborar con los consejos de prensa y mapear y monitorear los riesgos y amenazas.
- Diseñar políticas para reforzar un mercado diverso, pluralista e independiente para los medios de comunicación tradicionales. Limitar la concentración del mercado, promover la transparencia y la diversidad de los medios de comunicación y exigir la independencia editorial pueden desempeñar un papel importante en la prevención de la influencia indebida de intereses políticos y comerciales.
- Apoyar a los medios de comunicación públicos independientes y de alta calidad. Estos medios suelen estar entre las fuentes de noticias más fiables y pueden desempeñar un papel importante en las democracias como proveedores de noticias y de información independientes, de calidad y fiables.
- También se deberían explorar medidas de apoyo financiero directo e indirecto -incluidos los regímenes fiscales especiales y la financiación específica- a los medios de comunicación que cumplan con determinados criterios específicos y que contribuyan al logro de objetivos democráticos tales como el refuerzo del periodismo local, comunitario, cultural, en lenguas minoritarias o de investigación. Los gobiernos también deben reconocer la naturaleza distintiva de los medios comunitarios sin fines de lucro y garantizar su independencia. El fortalecimiento de los medios de comunicación diversos e independientes también es un componente importante del apoyo internacional y de la ayuda al desarrollo. Sin embargo, a lo largo de todas estas iniciativas, los gobiernos deben establecer reglas claras y transparentes para la asignación de fondos y proporcionar información sobre los subsidios, la financiación y las actividades de proyectos. Dichos procesos deben ser diseñados para mostrar y garantizar que los gobiernos no tienen un impacto directo en el desarrollo de contenidos, y para ayudar a prevenir el sesgo político en la selección de la financiación.
- Evitar restringir indebidamente el discurso mediante normativas reguladoras de los contenidos demasiado amplias, que no cumplan con unos criterios estrictos, transparentes y objetivamente definidos, que estén en consonancia con las obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos del Estado. Esto es especialmente importante, dadas las dificultades para definir la «desinformación» y el riesgo de que legislar sobre contenidos «legales pero dañinos» limite la libertad de expresión.
- Reconocer el papel que desempeñan las protecciones de la responsabilidad de los intermediarios en el fomento de un Internet libre y abierto, así como en el equilibrio de las responsabilidades de las plataformas para abordar las preocupaciones legítimas en torno a contenidos falsos, engañosos y perjudiciales o ilegales.

- Aumentar la transparencia y la responsabilidad, incluso mediante esfuerzos reguladores cuando así proceda, de los actores relevantes para comprender mejor y mitigar los impactos potenciales y reales de las herramientas de IA generativa con respecto a la desinformación. Tal enfoque será especialmente importante debido a la novedad, la rápida evolución y la incertidumbre relacionada con cómo y en qué medida estas nuevas tecnologías vayan a incrementar los desafíos de la confianza en el espacio de la información. Para generar confianza, será necesario comprender los principios que guían el desarrollo y la aplicación de las herramientas de IA generativa; mejorar la transparencia de los conjuntos de datos utilizados en su diseño; marcar con marca de agua el contenido generado por IA; y exigir pruebas, identificación y mitigación de riesgos, así como su supervisión. Paralelamente, restringir los usos de *deepfakes* en algunos contextos específicos y bien definidos, como los procesos relacionados con la administración electoral, también podría contribuir a mitigar la amenaza que representan los contenidos falsos y engañosos.
- Mejorar la transparencia y el intercambio de información en torno a las políticas, el desarrollo de políticas, los procesos y las decisiones de las plataformas en línea, para permitir una mejor comprensión de sus operaciones y de los impactos de los modelos de negocio, las medidas de mitigación de riesgos y los algoritmos, según corresponda. Establecer mecanismos, incluidos los mecanismos regulatorios, según proceda, para aumentar las declaraciones de divulgación de las plataformas acerca de sus condiciones de servicio, los esfuerzos para prevenir y abordar los impactos en los derechos humanos y las políticas de privacidad; los procedimientos, directrices y herramientas que informan la moderación de contenidos y la toma de decisiones algorítmicas, así como los procesos de tramitación de quejas pueden ayudar a los usuarios a comprender mejor el tratamiento de los datos y la aplicación de las normas. Esta información también puede fomentar la responsabilidad de la plataforma frente los usuarios, ya que el escrutinio público puede reforzar las acciones positivas para abordar los impactos adversos, al tiempo que pone de relieve los posibles sesgos, los riesgos para los derechos humanos o las prácticas desleales. Facilitar la estandarización de dicha información también puede fomentar la creación de mejores prácticas para el desarrollo de políticas e informar sobre las formas de medir el impacto de dichas intervenciones.
- Facilitar un mayor acceso a los datos para que los académicos, periodistas y otros investigadores puedan comprender mejor cómo se difunden los contenidos a través de las plataformas y en todo el espacio de la información, incluso mediante requisitos regulatorios, según proceda. El análisis de datos públicos (no publicaciones o mensajes privados) que no incluyan información de identificación personal también podría generar conocimientos sobre el comportamiento en línea y los patrones y los cambios a lo largo del tiempo, facilitando así la evaluación del impacto de las políticas. También podría promover la responsabilidad el hecho de permitir que los gobiernos y los investigadores independientes verifiquen y confirmen las divulgaciones públicas de las plataformas, incluso en torno a la publicidad política. Promover mecanismos de información estandarizados, exigir que se tomen medidas para garantizar que la investigación se realice con fines legítimos y que los investigadores implementen protecciones de privacidad y seguridad serán esfuerzos importantes para garantizar la investigación de calidad y ayudar a prevenir abusos.
- Aplicar políticas para contrarrestar la interferencia maliciosa extranjera en el espacio de la información. Aplicar las políticas diseñadas para contrarrestar, cuando corresponda, la interferencia extranjera a las tecnologías de comunicación en línea es una vía útil para generar confianza. Al dar a conocer la identidad de los agentes extranjeros y los propietarios de los medios de comunicación, estos esquemas pueden ayudar a esclarecer las actividades de comunicación encubiertas y potencialmente maliciosas.
- Salvaguardar la integridad de la información en los periodos de elecciones democráticas. En este entorno informativo tan cambiante será fundamental establecer mecanismos para monitorear las amenazas específicas y proporcionar información oportuna y fiable a los ciudadanos para que puedan ejercer sus

derechos. La disponibilidad de una información de alta calidad, adaptada a las comunidades específicas en riesgo y relativa a las amenazas identificadas, permitirá a los gobiernos evitar las lagunas informativas que puedan ser explotadas por los propagadores de información falsa.

- Identificar los factores económicos que incentivan la entrada de nuevos actores, la innovación y la portabilidad de los datos para estimular la competencia entre las plataformas en línea, pudiendo así alentar las respuestas basadas en el mercado para apoyar un mejor funcionamiento de los espacios de la información.



REFERENCIAS

AECID (2023), "Democracy Programme", Spanish Agency for Development Cooperation, https://www.aecid.es/programa-democracia. [65]

AFD (2022), "Comment le groupe AFD contribue à la liberté d'information dans le monde", Agence française de développement, https://www.afd.fr/fr/actualites/comment-le-groupe-afd-contribue-la-liberte-dinformation-dans-le-monde. [64]

American Economic Liberties Project (2021), *Big Tech Merger Tracker*, https://www.economicliberties.us/big-tech-merger-tracker/. [74]

Australian Competition and Consumer Commission (2020), *Draft news media bargaining code*, https://www.accc.gov.au/by-industry/digital-platforms-and-services/news-media-bargaining-code/news-media-bargaining-code. [78]

Australian Competition and Consumer Commission (2019), *Digital Platforms Inquiry Final Report*, https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf. [24]

Australian Electoral Commission (2023), *Electoral Integrity Assurance Taskforce*, https://www.aec.gov.au/about_aec/electoral-integrity.htm (accessed on 31 August 2023). [109]

Australian Government (2023), *Communications Legislation Amendment (Combatting Misinformation and Disinformation) Bill 2023—guidance note*, Australian Government - Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts, https://www.infrastructure.gov.au/department/media/publications/communications-legislation-amendment-combatting-misinformation-and-disinformation-bill-2023-guidance. [25]

Australian Government Attorney-General's Department (2019), *Foreign Influence Transparency Scheme. Factsheet 2 "What is the difference between 'foreign influence' and 'foreign interference'?"*, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/influence-ve. [86]

Autorité de la concurrence (2020), *Related rights: the Autorité has granted requests for urgent interim measures presented by press publishers and the news agency AFP (Agence France Presse)*. [80]

Baldwin, R., M. Cave and M. Lodge (2011), *Understanding Regulation*, Oxford University Press, https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199576081.001.0001. [5]

Bleyer-Simon, K. and I. Nenadić (2021), *News Media Subsidies in the First Wave of the COVID-19 Pandemic – A European Perspective*. [55]

Brennen, J. and M. Perault (2021), *How to increase transparency for political ads on social media*, Brookings, https://www.brookings.edu/articles/how-to-increase-transparency-for-political-ads-on-social-media/. [30]

Cadier et al. (2022), *Russia-Ukraine Disinformation Tracking Center*, https://www.newsguardtech.com/special-reports/russian-disinformation-tracking-center/. [94]

Campbell, A. (2019), *How data privacy laws can fight fake news*, https://www.justsecurity.org/65795/how-data-privacy-laws-can-fight-fake-news/. [21]

CFI (2023), "Our mission", Canal France International, https://cfi.fr/en/content/our-mission. [63]

Chapman, M., N. Bellardi and H. Peissl (2020), *Media literacy for all: Supporting marginalised groups through community media*. [60]

Council of Europe (2023), *Good practices for sustainable news media financing*, https://rm.coe.int/msi-res-2022-08-good-practices-for-sustainable-media-financing-for-sub/1680adf466. [53]

Council of Europe (2021), *Content Moderation: Best practices towards effective legal and procedural frameworks for self-regulatory and co-regulatory mechanisms of content moderation*, https://rm.coe.int/content-moderation-en/1680a2cc18. [11]

Council of Europe (2018), *Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership*, https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/adopted-texts/-/asset_publisher/m4TQxjmx4mYl/content/recommendation-cm-rec-2018-1-1-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-media-pluralism-and-transparency-of-media-ownership. [50]

Council of Europe (2016), *Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection and journalism and safety of journalists and other media actors*, https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2016-4-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-protection-of-journalism-and-safety-of-journalists. [37]

Craufurd Smith, R., B. Klimkiewicz and A. Ostling (2021), "Media ownership transparency in Europe: Closing the gap between European aspiration and domestic reality", *European Journal of Communication*, Vol. 36(6), pp. 547–562, https://doi.org/10.1177/0267323121999523. [48]

Danvers, W. (2023), *Disinformation may be one of Russia and China's greatest weapons*, https://thehill.com/opinion/national-security/3932031-disinformation-may-be-one-of-russia-and-chinas-greatest-weapons/. [98]

Douek, E. (2021), "Governing Online Speech: From "Posts-as-Trumps" to Proportionality and Probability", *Columbia Law Review*, Vol. 121/No. 3, https://columbialawreview.org/content/governing-online-speech-from-posts-as-trumps-to-proportionality-and-probability/. [19]

EEAS (2024), *2nd EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats: A Framework for Networked Defence*, https://www.eeas.europa.eu/eeas/2nd-eeas-report-foreign-information-manipulation-and-interference-threats_en. [83]

EEAS (2023), *1 st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats: Towards a framework for networked defence*, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EEAS-DataTeam-ThreatReport-2023..pdf. [89]

Ellger, F. et al. (2021), *Local Newspaper Decline and Political Polarization - Evidence from a Multi-Party Setting*, Center for Open Science, https://doi.org/10.31219/osf.io/nhwxs. [41]

ERR (2023), *Estonian Russian-language private media receive €1 million from state*, https://news.err.ee/1608898790/estonian-russian-language-private-media-receive-1-million-from-state. [59]

European Audiovisual Observatory (2016), *Media ownership - Market realities and regulatory responses*, https://rm.coe.int/media-ownership-market-realities-and-regulatory-responses/168078996c. [45]

European Commission (2023), *Code of Practice on Disinformation: New Transparency Centre provides insights and data on online disinformation for the first time*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_23_723. [9]

European Commission (2022), *European Media Freedom Act: Commission proposes rules to protect media pluralism and independence in the EU*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5504. [52]

European Council (2022), *The General Data Protection Regulation*, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/data-protection/data-protection-regulation/. [22]

European Court of Human Rights (2001), *Thoma v. Luxembourg*. [49]

European External Action Service (2023), *1st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats. Towards a framework for networked defence*, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EEAS-DataTeam-ThreatReport-2023.pdf. [87]

European Federation of Journalists (2023), *Local Media for Democracy*, https://europeanjournalists.org/local-media-for-democracy/. [70]

European Parliament (2023), *AI Act: a step closer to the first rules on Artificial Intelligence*, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR84904/ai-act-a-step-closer-to-the-first-rules-on-artificial-intelligence. [116]

European Parliament (2023), *Legal loopholes and the risk of foreign interference. In depth-analysis requested by the ING2 special committee*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/702575/EXPO_IDA(2023)702575_EN.pdf. [85]

European Union (2022), *Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)*, Publications Office of the European Union, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?ur. [13]

FATF (2023), *Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons*, Financial Action Task Force, Paris, https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html. [51]

Forum on Information and Democracy (2021), *A New Deal for Journalism*, https://informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2021/06/ForumID_New-Deal-for-Journalism_16Jun21.pdf. [54]

Forum on Information and Democracy (2020), *Working Group on Infodemics: Policy Framework*, https://informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2020/11/ForumID_Report-on-infodemics_101120.pdf. [27]

Gazzetta Ufficiale (2023), *LEGGE 30 dicembre 2023, n. 213.*, https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2023/12/30/303/so/40/sg/pdf. [57]

Giansiracusa, N. (2023), *Three Easy Ways to Make Chatbots Safer*, https://www.scientificamerican.com/article/three-easy-ways-to-make-ai-chatbots-safer/. [115]

GIZ (2022), *Support to Media Freedom and Pluralism in the Western Balkans*, https://www.giz.de/en/worldwide/114194.html. [66]

Goldman, E. (2022), "The Constitutionality of Mandating Editorial Transparency", *Hastings Law JournalHa*, Vol. 75/5, https://repository.uclawsf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3985&context=hastings_law_journal. [26]

Government of Australia (2024), "Online misinformation", Australian Communications and Media Authority, https://www.acma.gov.au/online-misinformation. [10]

Government of Australia (2023), *Foreign Influence Transparency Scheme*, https://www.ag.gov.au/integrity/foreign-influence-transparency-scheme. [102]

Government of Australia - The Treasury (2022), *News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code: The Code's first year of operation*, https://treasury.gov.au/publication/p2022-343549. [79]

Government of Canada (2023), *Rapid Response Mechanism Canada: Global Affairs Canada*, https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/rapid-response-mechanism-mecanisme-reponse-rapide/index.aspx?lang=eng. [111]

Government of Canada (2023), *The Online News Act*, https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-9.3/. [81]

Government of Canada (2021), *Security and Intelligence Threats to Elections (SITE) Task Force*, https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/services/protecting-democracy/security-task-force.html (accessed on 31 August 2023). [110]

Government of France (2022), *Concentration in the media sector in the digital era: From legal rules to regulation - Executive Summary*, https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2022/Executive_summary_anti_concentration.pdf. [44]

Government of Ireland (2022), *Report of the Future of Media Commission*, https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/229731/2f2be30d-d987-40cd-9cfe-aaa885104bc1.pdf#page=null. [58]

Government of Norway (2016), *Act relating to transparency of media ownership*, https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2016-06-17-64. [47]

Government of the Netherlands (2021), *Dutch Code of Conduct Transparency Online Political Advertisements*, https://www.idea.int/sites/default/files/news/news-pdfs/Dutch-Code-of-Conduct-transparency-online-political-advertisements-EN.pdf. [7]

Government of the UK (2003), *Communications Act 2003*, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/375. [46]

GPAI (2023), *Global Partnership on Artificial Intelligence - 2023 Ministerial Declaration*, https://gpai.ai/2023-GPAI-Ministerial-Declaration.pdf. [112]

Grand Duchy of Luxembourg (2023), *Loi du 7 août 2023 portant modification: 1) du Code pénal; 2) du Code de procédure pénale*, https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/08/07/a516/jo. [42]

Grand Duchy of Luxembourg (2021), *Law of 30 July on an aid scheme in favour of professional journalism*, https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2021/07/30/a601/jo/en. [56]

International IDEA (2024), *Protecting Elections in the Face of Online Malign Threats*. [104]

International IDEA (2023), "The Information Environment Around Elections", https://www.idea.int/theme/information-communication-and-technology-electoral-processes/information-environment-around-elections. [108]

IPSOS, UNESCO (2023), *Survey on the impact of online disinformation and hate speech*. [105]

Keller, D. (2019), *Build Your Own Intermediary Liability Law: A Kit for Policy Wonks of All Ages*, Center for Internet and Society, Stanford Law School, https://cyberlaw.stanford.edu/publications/build-your-own-intermediary-liability-law-kit-policy-wonks-all-ages. [17]

Lai, S., N. Shiffman and A. Wanless (2023), *Operational Reporting By Online Services: A Proposed Framework*, https://carnegieendowment.org/files/202305-Operational_Reporting-final.pdf. [4]

Landemore, H. (2023), "Fostering More Inclusive Democracy with AI", *Finance and Development*, Vol. 60/4, pp. 12-14, https://www.scribd.com/document/689545094/What-AI-Means-for-Economics-By-IMF. [113]

Lenhart, A. (2023), *A Vision for Regulatory Harmonization to Spur International Research*, Lawfare, https://www.lawfareblog.com/vision-regulatory-harmonization-spur-international-research. [28]

Lim, G. and S. Bradshaw (2023), *Chilling Legislation: Tracking the Impact of "Fake News" Laws on Press Freedom Internationally*, Center for International Media Assistance, https://www.cima.ned.org/publication/chilling-legislation/#cima_footnote_3. [6]

Lomas, N. (2023), *Elon Musk takes Twitter out of the EU's Disinformation Code of Practice*, https://techcrunch.com/2023/05/27/elon-musk-twitter-eu-disinformation-code/. [8]

MacCarthy, M. (2021), *How online platform transparency can improve content moderation and algorithmic performance*, Brookings, https://www.brookings.edu/articles/how-online-platform-transparency-can-improve-content-moderation-and-algorithmic-performance/. [23]

Medill Local News Initiative (2023), *The State of Local News: The 2023 Report*, https://localnewsinitiative.northwestern.edu/projects/state-of-local-news/2023/report/. [40]

Meta (2023), *Changes to News Availability on our Platforms in Canada*, https://about.fb.com/news/2023/06/changes-to-news-availability-on-our-platforms-in-canada/. [82]

Nadler, J. and D. Cicilline (2020), *Investigation of Competition in Digital Markets*, https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf?utm_campaign=4493-519. [73]

Nelson, M. (2017), *What is to be done? Options for combating the menace of media capture*, Center for International Media Assistance, https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2015/02/Capture12_CombatingMenace-of-Media-Capture.pdf. [43]

Newman, N. et al. (2023), *Digital News Report 2023*, Reuters Institute, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/Digital_News_Report_2023.pdf. [2]

Nielsen, R. and S. Ganter (2018), "Dealing with digital intermediaries: A case study of the relations between publishers and platforms", *Media & Society*, Vol. 20/4, https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1461444817701318. [76]

OECD (2024), *Mapping and analysis of ODA to media and the integrity of information environments*. [62]

OECD (2022), *Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/76972a4a-en. [3]

OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b407f99c-en. [34]

OECD (2022), "Digital enablers of the global economy: Background paper for the CDEP Ministerial meeting", *OECD Digital Economy Papers*, No. 337, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f0a7baaf-en. [75]

OECD (2022), "Disinformation and Russia's war of aggression against Ukraine: Threats and governance responses", *OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/37186bde-en. [91]

OECD (2022), *Handbook on Competition Policy in the Digital Age*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/daf/competition-policy-in-the-digital-age/. [72]

OECD (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d234e975-en. [20]

OECD (2021), *Competition Issues concerning News Media and Digital Platforms*, https://web-archive.oecd.org/2021-11-19/616885-competition-issues-concerning-news-media-and-digital-platforms-2021.pdf. [77]

OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en. [14]

OECD (2019), *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264312012-en. [71]

OECD (2019), "Recommendation of the Council on Artificial Intelligence", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0449, OECD, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449. [114]

OECD (2014), *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264183636-en. [32]

OECD (2011), *The Role of Internet Intermediaries in Advancing Public Policy Objectives*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264115644-en. [18]

Office of the Director of National Intelligence (2023), *2023 Annual Threat Assessment Report*, https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2023-Unclassified-Report.pdf. [84]

Official Journal of the European Union (2022), *COUNCIL DECISION (CFSP) 2022/2478 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2022.322.01.0614.01.ENG. [96]

OSCE (2019), *The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age*, https://www.osce.org/files/OSCE-Tallinn-guidelines-online%203.pdf. [61]

Polyakova, A. and D. Fried (2019), *Democratic defense against disinformation 2.0*. [106]

Poritz, I. (2023), *States Are Rushing to Regulate Deepfakes as AI Goes Mainstream*, https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-20/deepfake-porn-political-ads-push-states-to-curb-rampant-ai-use. [117]

Quétier-Parent, S., D. Lamotte and M. Gallard (2023), *Elections & social media: the battle against disinformation and trust issues*, Ipsos – UNESCO Study on the impact of online disinformation during election campaigns, https://www.ipsos.com/en/elections-social-media-battle-against-disinformation-and-trust-issues. [1]

RSF (2023), *2023 World Press Freedom Index – journalism threatened by fake content industry*, https://rsf.org/en/2023-world-press-freedom-index-journalism-threatened-fake-content-industry. [33]

RSF (2020), *RSF's 2020 Round-up: 50 journalists killed, two-thirds in countries "at peace"*, https://rsf.org/en/news/rsfs-2020-round-50-journalists-killed-two-thirds-countries-peace. [35]

Scott, M. (2023), *I have a plan to fix social media*, https://www.politico.eu/newsletter/digital-bridge/i-have-a-plan-to-fix-social-media/. [29]

Shmon, C. and H. Pederson (2022), *Platform Liability Trends Around the Globe: From Safe Harbors to Increased Responsibility*, https://www.eff.org/deeplinks/2022/05/platform-liability-trends-around-globe-safe-harbors-increased-responsibility. [16]

Shmon, C. and H. Pederson (2022), *Platform Liability Trends Around the Globe: Recent Noteworthy Developments*, https://www.eff.org/deeplinks/2022/05/platform-liability-trends-around-globe-recent-noteworthy-developments. [15]

State of California (2018), *Senate Bill No. 1001*, https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180SB1001. [12]

Sweney, M. (2023), *'The model is broken': UK's regional newspapers fight for survival in a digital world*, https://www.theguardian.com/media/2023/mar/26/regional-newspapers-fight-for-survival-in-a-digital-world. [39]

The Moscow Times (2022), *Billions for propaganda. Budget spending on state media tripled against the backdrop of the war*, https://www.moscowtimes.ru/2022/04/12/milliardi-na-propagandu-rashodi-byudzheta-na-gossmi-podskochili-vtroe-na-fone-voini-a19511. [92]

The Times of Israel (2019), *Election judge bars anonymous internet ads despite Likud objection*, https://www.timesofisrael.com/election-judge-bars-anonymous-internet-adds-despite-likud-objection/. [31]

The United States Department of Justice (2023), *Foreign Agents Registration Act*, https://www.justice.gov/nsd-fara. [99]

The United States Department of Justice (2022), *Court finds RM broadcasting must register as a foreign agent*, https://www.justice.gov/opa/pr/court-finds-rm-broadcasting-must-register-foreign-agent. [100]

The United States Department of Justice (2021), *Grand Jury Indicts Thirteen Russian Individuals and Three Russian Companies for Scheme to Interfere in the United States Political System*, https://www.justice.gov/opa/pr/grand-jury-indicts-thirteen-russian-individuals-and-three-russian-companies-scheme-interfere. [101]

U.S. Department of State (2023), *How the People's Republic of China Seeks to Reshape the Global Information Environment*, https://www.state.gov/gec-special-report-how-the-peoples-republic-of-china-seeks-to-reshape-the-global-information-environment/. [95]

U.S. Department of State (2020), *GEC Special Report: Pillars of Russia's Disinformation and Propaganda Ecosystem*, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/Pillars-of-Russia%E2%80%99s-Disinformation-and-Propaganda-Ecosystem_08-04-20.pdf. [90]

U.S. White House (2023), *Executive Order on Safe, Secure, and Trustworthy Artificial Intelligence*, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/10/30/fact-sheet-president-biden-issues-executive-order-on-safe-secure-and-trustworthy-artificial-intelligence/. [118]

UNDP (2023), *Promoting information integrity in elections*. [103]

UNESCO (2022), *Elections in Digital Times: A Guide for Electoral Practitioners*. [107]

UNESCO (2022), *Finding the funds for journalism to thrive: policy options to support media viability*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. [69]

UNESCO (2021), *UNESCO observatory of killed journalists,*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, https://en.unesco.org/themes/safety-journalists/observatory?field_journalists_date_killed_value%5Bmin%5D%5Byear%5D=2022&field_journalists_date_killed_value%5Bmax%5D%5Byear%5D=2022&field_journalists_gender_value_i18n=All&field_journalists_nationality_tid_i. [36]

United States Department of Homeland Security (2018), *Foreign Interference Taxonomy*, https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/foreign_interference_taxonomy_october_15.pdf. [88]

United States Department of Justice (2022), *Recent FARA Cases*, https://www.justice.gov/nsd-fara/recent-cases. [38]

United States Department of State (2022), *Kremlin-Funded Media: RT and Sputnik's Role in Russia's Disinformation and Propoaganda Ecosystem*, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/Kremlin-Funded-Media_January_update-19.pdf. [93]

USAID (2023), *Administrator Samantha Power Delivers Remarks at the "Advancing Technology for Democracy" Event*, https://www.usaid.gov/news-information/speeches/mar-30-2023-administrator-samantha-power-delivers-remarks-at-the-advancing-technology-for-democracy-event. [67]

USAID (2023), *Interventions to Counter Misinformation: Lessons from the Global North and Applications to the Global South*, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA0215JW.pdf. [68]

Vilmer, J. (2019), *The "Macron Leaks" Operation: A Post-Mortem*. [97]

NOTAS

[1] Para obtener información adicional, consulte: https://santaclaraprinciples.org/.

[2] Para obtener información adicional, consulte: https://c2pa.org/.

[3] Para obtener información adicional, consulte: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation.

[4] Información proporcionada por el Gobierno de Lituania.

[5] Para obtener información adicional, consulte: https://www.cgi.br/pagina/marco-civil-law-of-the-internet-in-brazil/180. Cabe destacar que el proyecto de ley 2630/2020 busca actualizar el Marco Civil de Internet, en parte, incluyendo un «deber de cuidado» para que las plataformas digitales adopten medidas sobre contenidos ilegales específicos.

[7] Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 2002: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2002:201:FULL.

[8] Véase S.1989 – Ley de Anuncios Honestos Sección 8(4)(ii) (https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1989/text) y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Transparencia y Orientación de la Publicidad Política Artículo 2(2)(b) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0731).

[9] Para obtener información adicional, consulte: https://fom.coe.int/en/accueil.

[10] Para obtener información adicional, consulte: https://www.mfrr.eu/monitor/.

[11] Para obtener información adicional, consulte: https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/safety-of-journalists-campaign

[12] Para obtener información adicional, consulte: https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor-2023/.

[13] Se estudiaron los siguientes países: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República de Macedonia del Norte, Rumania, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Türkiye y Reino Unido.

[14] Para obtener información adicional, consulte: https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2020-05-29-59.

[15] Para obtener más información sobre los antecedentes y las recomendaciones relacionadas con la mejora de las políticas, la financiación y el entorno propicio para el periodismo profesional independiente, consulte: (Forum on Information and Democracy, 2021[54]).

[16] Un ejemplo de ello es el requisito de Luxemburgo, de que los medios de comunicación públicos se organicen, de manera que «garanticen la autonomía e independencia del Estado y de las entidades sociales, económicas y políticas en relación con las decisiones editoriales» - Para obtener información adicional, véase la Ley luxemburguesa de 12 de agosto de 2022 sobre la organización del establecimiento público «Public Service Media 100,7» y la modificación de la Ley enmendada de 27 de julio de 1991 sobre medios electrónicos.

[17] Para obtener información adicional, consulte: https://freedomonlinecoalition.com/donor-principles-for-human-rights-in-the-digital-age/.

[18] Para obtener información adicional, consulte: https://ifpim.org/.

[19] Para leer el texto legislativo, consulte: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00133.

[20] La IA generativa se refiere a los sistemas de inteligencia artificial capaces de generar texto, imágenes u otros medios en respuesta a las indicaciones.



3 Fomentar la resiliencia social frente a la desinformación

Este capítulo analiza los esfuerzos encaminados a dotar a la ciudadanía de los conocimientos y habilidades necesarias para navegar un entorno informativo cambiante y complejo con una visión crítica. También explora el rol de la alfabetización mediática e informacional y de la comunicación pública para fomentar una sociedad más informada. Por último, analiza la importancia de promover las medidas participativas que involucran a los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas para reforzar la integridad informativa.

3.1. INTRODUCCIÓN

La lucha contra la desinformación y el fortalecimiento de la integridad de la información requiere la adopción de iniciativas concertadas para desarrollar la resiliencia social. En términos generales, la resiliencia implica saber cómo afrontar las causas profundas de las crisis. Al tiempo que se refuerzan las capacidades y los recursos de un sistema para hacer frente a los riesgos, las tensiones y las perturbaciones (OECD, 2023[1]). Aplicada a la lucha contra la desinformación y al fortalecimiento de la integridad de la información, la resiliencia se refiere a la capacidad de una sociedad para comprender, resistir y recuperarse de las amenazas dentro del espacio de la información. De hecho, varios países han situado la resiliencia social a las amenazas informativas como parte de la construcción de un sistema de defensa integral o total, en el que cada individuo y organización debería desempeñar un papel, incluso en forma de controles y equilibrios en el ecosistema general de la información.

Así pues, por un lado, las personas necesitan competencias y conocimientos para desenvolverse en el espacio de la información de una manera eficaz y responsable. La inversión pública en alfabetización digital, mediática e informacional, así como las iniciativas para garantizar que las empresas privadas contribuyan activamente a los esfuerzos de resiliencia social, son medios importantes para preparar e inocular a las personas contra los contenidos falsos y engañosos. Según los resultados de PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes), en 2018 solo el 47 % de los estudiantes de 15 años de los países de la OCDE declararon que en su centro educativo se les había enseñado cómo detectar si la información es subjetiva o sesgada (OECD, 2021[2]). Es probable que una persona capaz de desenvolverse en el espacio de la información de una manera responsable tenga una mayor capacidad de evaluar de forma crítica los contenidos que encuentra, de buscar fuentes de mayor calidad, de identificar sesgos y de tomar decisiones bien informadas.

Para fortalecer la resiliencia de la sociedad, es crucial desarrollar una función de comunicación pública que esté desvinculada de objetivos politizados. Esta función debe servir como una fuente de información precisa y relevante, con capacidad de dar respuesta a los ciudadanos en beneficio del bien común. En términos más generales, en los últimos años se ha hecho más evidente el valor del acceso a la información como medida de salvaguardia esencial para la democracia. En tiempos de crisis, como las financieras, sanitarias o de defensa, la necesidad y la demanda de información precisa por parte del propio gobierno se ha incrementado significativamente (OECD, 2022[3]).

Al mismo tiempo, promover la resiliencia a la desinformación requerirá que los gobiernos refuercen los mecanismos de participación pública en temas relacionados con la integridad de la información, como parte de un esfuerzo más amplio para reforzar la democracia y fomentar la confianza del ciudadano. En última instancia, el compromiso con el público y las partes interesadas no gubernamentales deberá guiarse por los esfuerzos para proteger y fortalecer el espacio cívico con el fin de fomentar una gobernanza más abierta, transparente y responsable (OECD, 2022[3]). También serán contribuciones esenciales ampliar la investigación y la comprensión del espacio de información (es decir, la convergencia del público, las tecnologías de la comunicación, los algoritmos de amplificación y el contenido), y garantizar que los hallazgos informen el proceso de formulación de políticas (Wanless and Shapiro, 2022[4]). Por lo tanto, los gobiernos deberían centrarse en ampliar las competencias, los recursos y el alcance de las iniciativas en este ámbito para facilitar la participación y la comprensión en todos los segmentos de la sociedad.

En su conjunto, todas estas iniciativas conforman lo que a menudo se denomina un enfoque de «todo el conjunto de la sociedad». Dicho esto, un enfoque eficaz de toda la sociedad también requiere la protección de los derechos humanos de aquellos a los que se dirige la desinformación. También implica promover la educación cívica, así como definir y explica claramente los procesos, los resultados esperados y los mecanismos, tanto para mitigar los riesgos potenciales como para aprovechar al máximo las oportunidades de interactuar con el público y los actores no gubernamentales. Por ejemplo, la estrategia gubernamental neerlandesa de 2022 para abordar eficazmente la desinformación menciona expresamente el papel de la sociedad civil y de los académicos en la lucha contra la desinformación (Government of Netherlands, 2022[5]). Del mismo modo, el programa letón de lucha contra la desinformación de 2023 subraya la importancia de la cooperación

gubernamental con las partes interesadas de toda la sociedad. Además, el Código de buenas prácticas en materia de desinformación actualizado en 2022 establece unas funciones más sólidas y formalizadas para la comunidad de verificadores de datos, mientras que la Ley de Servicios Digitales de la UE crea obligaciones para las plataformas en línea y los motores de búsqueda para cooperar con los verificadores de datos en el marco del Código de buenas prácticas (European Union, 2022[6]).

Para reforzar la resiliencia social frente a los riesgos de la desinformación y aplicar un enfoque de todo el conjunto de la sociedad, los esfuerzos de los gobiernos deberían centrarse en:

- Promover las competencias de alfabetización mediática, informacional y digital;
- Ayudar a garantizar que la ciudadanía esté bien informada mediante iniciativas de comunicación pública proactivas y alejadas de objetivos politizados;
- Promover la participación pública en las iniciativas dirigidas a la integridad de la información y desarrollar la comprensión del espacio de la información.

3.2. LA ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA, INFORMACIONAL Y DIGITAL ES FUNDAMENTAL PARA FOMENTAR LA RESILIENCIA SOCIAL

Un esfuerzo sistémico y a largo plazo para construir la resiliencia social frente a los desafíos que plantea la desinformación implica desarrollar la alfabetización mediática, digital e informacional, para garantizar que la ciudadanía pueda participar en el entorno informativo con un criterio selectivo y un enfoque crítico. Existen diversas definiciones de lo que abarca la alfabetización mediática, digital e informacional. Por ejemplo, la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (AVMSD) de la UE estipula que la alfabetización mediática se refiere a las competencias, los conocimientos y la comprensión, que permiten a los ciudadanos utilizar los medios de comunicación de una forma eficaz y segura. Más allá del aprendizaje de herramientas, tecnologías y amenazas específicas, la alfabetización mediática, en términos más generales, tiene como objetivo dotar a las personas del pensamiento crítico necesario para ejercer el juicio, analizar realidades complejas y reconocer la diferencia entre opinión y hecho (European Union, 2018[7]). El regulador independiente de las comunicaciones del Reino Unido, Ofcom, define la alfabetización mediática como «la capacidad de utilizar, comprender y crear medios de comunicación en una variedad de contextos" (Ofcom, 2023[8]). La UNESCO define la alfabetización mediática e informacional (AMI) como un esfuerzo para: «Empoderar a las personas para que piensen críticamente sobre la información y el uso de las herramientas digitales. Ayuda a las personas a tomar decisiones informadas sobre cómo participar en la construcción de la paz, la igualdad, la libertad de expresión, el diálogo, el acceso a la información y el desarrollo sostenible (UNESCO, 2023[9])». La alfabetización digital también se centra en las competencias necesarias para vivir y trabajar en una sociedad, donde la comunicación y el acceso a la información se produce cada vez más a través de las tecnologías digitales (OECD, 2022[10]).

Una comprensión integral de la alfabetización mediática, informativa y digital se centra en las habilidades del público relacionadas con acceder, analizar, evaluar y crear contenido en diversos contextos (Hill, 2022[11]). Este conjunto de competencias incluye la comprensión del proceso de creación y distribución, así como el desarrollo de la capacidad de adoptar un enfoque crítico para evaluar la fiabilidad de la información. Los gobiernos reconocen en gran medida la importancia de desarrollar competencias de alfabetización mediática e informacional. En el ámbito europeo, la Directiva europea de servicios de comunicación audiovisual, (European Union, 2018[7]), que regula la coordinación a escala comunitaria de la legislación nacional sobre todos los medios audiovisuales, contiene disposiciones específicas que exigen que los Estados miembros promuevan las competencias de alfabetización mediática e informen sobre tales acciones, y obliga a los proveedores de servicios de medios de comunicación y las plataformas de intercambio de vídeos a promover el desarrollo de la alfabetización mediática y crear conciencia sobre las herramientas de alfabetización mediática y digital disponibles (European Commission, 2023[12]). Además, el Grupo de Reguladores Europeos de Servicios de Medios Audiovisuales tiene la responsabilidad de intercambiar experiencias y buenas prácticas en la aplicación del marco regulatorio de los servicios de

medios audiovisuales, incluyendo aspectos relacionados con la accesibilidad y la alfabetización mediática. Desde 2022, 18 estados de EE. UU. ya han aprobado leyes que exigen a las agencias educativas que desarrollen e incluyan planes de estudio de alfabetización mediática en las escuelas (Media literacy now, 2022[13]).

Los gobiernos en su conjunto deberían priorizar los siguientes elementos al considerar cómo las iniciativas de alfabetización mediática e informacional encajan mejor en los esfuerzos más amplios para desarrollar la resiliencia social:

- Las iniciativas de alfabetización mediática e informacional se deberían considerar como parte de un esfuerzo más amplio para reforzar la integridad de la información, incorporando incluso dichos esfuerzos en los planes de estudio oficiales y llegando a personas de todas las edades en las iniciativas correspondientes;
- Las campañas de comunicación pública proactivas o «prebunking» podrían ser herramientas útiles de alfabetización mediática y digital para ayudar a construir la resiliencia social;
- Evaluar y medir el impacto de las actividades de alfabetización mediática e informacional.

3.2.1. Las iniciativas de alfabetización mediática e informacional deberían ser consideradas como parte de un esfuerzo más amplio para reforzar la integridad de la información

El objetivo de las iniciativas de alfabetización mediática, informacional y digital se centra en gran medida en los esfuerzos por dotar a las personas de las herramientas necesarias para que puedan tomar decisiones conscientes en línea, identificar lo que es fiable y comprender los sistemas de las plataformas para utilizarlas en su propio beneficio (Forum on Information and Democracy, 2023[14]). La alfabetización mediática e informacional debería formar parte de un enfoque más amplio para desarrollar la alfabetización digital, por ejemplo, centrándose en los elementos relacionados con la comprensión del funcionamiento de los sistemas de recomendación de algoritmos y la IA generativa, así como la educación cívica, por ejemplo, enseñando la importancia de los principios y procesos democráticos, y centrándose tanto en las personas en edad escolar como en los adultos y las personas mayores.

En última instancia, las iniciativas de alfabetización mediática son más relevantes en la medida en que refuerzan objetivos más amplios relacionados con el fortalecimiento de la integridad de la información. Por ejemplo, el Plan Nacional de Alfabetización Mediática de Portugal destaca que la alfabetización mediática es un elemento fundamental para la defensa de la libertad de expresión e información, y es esencial para permitir la participación democrática y la «realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Government of Portugal, 2017[15])». Además, un elemento a destacar del enfoque de Finlandia es que su atención a la alfabetización mediática se ha percibido durante mucho tiempo como parte de un esfuerzo más amplio para construir la resiliencia social frente a la desinformación. Las iniciativas de educación mediática están presentes en las escuelas finlandesas desde la década de 1950 y el país ha centrado sus esfuerzos de educación mediática en promover la voluntad y la capacidad de las personas para consumir, utilizar y compartir información de una manera responsable y, en última instancia, contribuir a la participación activa de los ciudadanos en la sociedad (véase Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. La alfabetización mediática en Finlandia

El enfoque de Finlandia en materia de alfabetización mediática está recogido en la Política Nacional de Educación Mediática, publicada por el Ministerio de Educación y Cultura en 2019, en colaboración con el Instituto Nacional Audiovisual (KAVI). La promoción de la alfabetización mediática es una actividad transversal para el Ministerio de Educación y Cultura, que también se ha ampliado para cubrir otros ámbitos de la sociedad y la administración.

La Política Nacional de Educación Mediática de 2019 plasma los esfuerzos realizados desde hace décadas en Finlandia para promover la participación democrática y reducir la polarización en la sociedad finlandesa. Si bien el primer currículo de educación mediática se introdujo en las escuelas finlandesas en 2004 mediante un plan de acción que abordaba la violencia en los medios y la educación mediática, las iniciativas de educación mediática han estado presentes en las escuelas finlandesas desde la década de 1950.

Hoy en día, los conceptos de información errónea y desinformación forman parte de los cursos de los estudiantes, incluido el estudio de famosas campañas de propaganda, publicidad y tácticas para usar estadísticas engañosas. Como parte del plan de estudios, los estudiantes crean sus propios mensajes y productos multimedia sobre diferentes temas para compartirlos con sus compañeros para que los comenten y analicen.

La educación mediática finlandesa involucra a diversos actores en el desarrollo de los planes de educación mediática, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, las escuelas, las bibliotecas, las ONG y las universidades. Finlandia también promueve la alfabetización mediática siguiendo las directrices de la Unión Europea, como la Directiva de servicios de medios audiovisuales (UE 2018/1808) y la Comunicación de la Comisión sobre la lucha contra la desinformación en línea. El Instituto Nacional Audiovisual en cooperación con el Ministerio de Educación y Cultura es responsable de evaluar la implementación del plan de acción.

Fuente: Gobierno de Finlandia (2019[16]), *Media Literacy in Finland: National Media Education Policy*, Ministerio de Educación y Cultura, https://medialukutaitosuomessa.fi/mediaeducationpolicy.pdf.

En algunos países miembros de la OCDE, la alfabetización mediática e informacional está coordinada centralmente, por ejemplo, por el Instituto Nacional Audiovisual (KAVI) en Finlandia; el Centro de Enlace de la Enseñanza y los Medios de Información (CLEMI) en Francia (véase Recuadro 3.2); o la Autoridad Nacional Reguladora de los Medios (ALIA) en Luxemburgo, que coordina las actividades de alfabetización mediática con las partes interesadas nacionales y europeas correspondientes. En Portugal, la Autoridad Reguladora de los Medios de Comunicación ha contribuido a facilitar la alfabetización mediática mediante el mapeo de la gama de intervenciones existentes para promover y desarrollar este espacio en el país (Portuguese Regulatory Authority for the Media, 2023[17]). En otros países, las responsabilidades se reparten entre distintas instituciones, como los ministerios de educación, otros ministerios competentes o las autoridades reguladoras nacionales.

El enfoque más común es que los países proporcionen alfabetización mediática dentro de las escuelas (véase el ejemplo de Estonia en Recuadro 3.3), ya sea a través de un plan de estudios separado específicamente dedicado a la alfabetización mediática e informacional o bien incluido en otros temas (por ejemplo, lenguaje, matemáticas, historia, ciudadanía). En Portugal, por ejemplo, el plan de estudios integra la alfabetización mediática a través de las secciones de ciudadanía y de tecnología de la información y la comunicación. Las Directrices para la Educación en Medios de Comunicación del país (*Referencial para a Educação para os Media*), actualizadas en diciembre de 2023, subrayan que la alfabetización mediática tiene un carácter interdisciplinar y que debe reforzarse en todos los ámbitos del aprendizaje, así como mediante proyectos con la Red Nacional de Bibliotecas Escolares y organizaciones externas.

Recuadro 3.2. EL «CLEMI»: Centro francés para la educación en los medios de comunicación y la información

En Francia, el CLEMI (*Le centre pour l'éducation aux médias et à l'information*) es el organismo competente de la alfabetización mediática e informacional en todo el sistema educativo francés. El CLEMI, creado en 1983, tiene como misión promover, tanto a nivel nacional como en las «academias» de Francia, el uso plural de las herramientas de información en la educación, para fomentar una mejor comprensión por los estudiantes del mundo que les rodea, a la vez que desarrollan su pensamiento crítico.

Sus objetivos son los siguientes:

- Formar al profesorado y al alumnado en el uso responsable de los medios de comunicación, independientemente del medio de información o comunicación de que se trate (prensa escrita, audiovisual, internet, redes sociales, etc.).
- Producir o coproducir recursos y herramientas didácticas sobre todos los medios de comunicación para apoyar al profesorado y alumnado mediante actividades de alfabetización mediática y digital para el aula.
- Ayudar a crear y desarrollar medios de comunicación escolares (periódicos, sitios web, blogs, radio web, televisión por internet, etc.).
- Apoyar a las familias mediante la producción y distribución de herramientas de educación en medios de comunicación e información para todos.

Desde el texto oficial del 24 de enero de 2022 (*Circulaire du 24-1-2022*), relativo a la transversalización de la alfabetización mediática e informacional (MIL) en Francia, el CLEMI colabora estrechamente con el Ministerio de Educación Nacional, Juventud y Deporte francés. Juntos supervisan una red de 30 puntos focales académicos, cada uno de ellos encargado de dirigir células, que reúnen a todos los organismos de inspección y delegaciones académicas. Las iniciativas de CLEMI cuentan con el apoyo de un equipo nacional de 22 personas, una red de 200 coordinadores académicos locales y numerosos socios de los medios de comunicación, quienes contribuyen al desarrollo de proyectos para las escuelas.

Fuente: CLEMI (n.d.[18]), sitio web de CLEMI, https://www.clemi.fr/fr/qui-sommes-nous.html.

Recuadro 3.3. Curso sobre «Medios y manipulación» de Estonia en el currículo de la educación secundaria

Desde 2010, Estonia ha incluido un curso obligatorio sobre «Medios y manipulación» en el plan de estudios de la enseñanza secundaria. Los objetivos de este curso de 35 horas académicas son que, al final del mismo, los estudiantes puedan:

- Comprender el entorno de la información moderno y los procesos que influyen en su desarrollo, así como explicar la naturaleza de la comunicación y las condiciones que la propician.
- Identificar argumentos y técnicas básicas de persuasión en textos mediáticos y explicar los objetivos y motivos del autor.
- Distinguir entre hechos y opiniones, y evaluar la fiabilidad de la información, incluidos los cambios de significado de la información traducida.
- Analizar críticamente la publicidad y debatir sobre temas de publicidad y marcas.

- Comprender los canales de medios, analizar sus características y describir los diferentes géneros de medios de comunicación.
- Analizar las diferencias entre la comunicación directa y mediada, así como las intenciones de los participantes.
- Evaluar de forma crítica la manipulación de los medios, y reconocer la propaganda, las noticias falsas y la creación de mitos.
- Expresar su opinión sobre lo que han leído, oído y visto, y elegir las herramientas lingüísticas adecuadas para ello.
- Analizar críticamente su comportamiento en los medios de comunicación, incluso en las redes sociales, y ajustarlo en función de la situación.
- Encontrar referencias y pistas de otros textos, interpretar el texto y distinguir entre información privada y pública.

Fuente: Datos proporcionados por el gobierno de Estonia.

Los países de la OCDE también producen manuales y guías para comprender y contrarrestar la amenaza de la desinformación y la información errónea. Estos se distribuyen en sitios web oficiales y en formato impreso para distribuirlos en escuelas y bibliotecas públicas. Por ejemplo, en 2022, la Cancillería del Estado de Letonia publicó un libro digital titulado «Manual contra la desinformación: reconocer y oponerse» (*Rokasgrāmata pret dezinformāciju: atpazīt un pretoties*)[1]. Este manual recoge en forma resumida recomendaciones prácticas para la administración estatal y los trabajadores del gobierno local, así como para todos los residentes de Letonia sobre cómo luchar contra la manipulación de la información. El manual se distribuye a las bibliotecas de todo el país. Por su parte, el Ministerio del Interior de los Países Bajos financia la creación y el funcionamiento del sitio web «¿De verdad es así?»,[2] que enseña a la población a identificar la desinformación.

Las actividades de alfabetización mediática e informacional a menudo se desarrollan e implementan en asociación con una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil. La tendencia hacia este enfoque de toda la sociedad se ve confirmada por la cantidad de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y otras organizaciones que trabajan en este campo. Por ejemplo, el Reino Unido identificó por lo menos 175 organizaciones centradas en la alfabetización mediática y, en Finlandia, KAVI ha identificado unas 100 organizaciones que promueven la alfabetización mediática. En cuanto a la Autoridad Noruega de Medios, esta ha establecido una red de alfabetización mediática para proporcionar un foro a organizaciones que representan a investigadores, empresas, organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales para compartir información e identificar problemas prioritarios que deben abordarse. En los Países Bajos, la Red Holandesa de Alfabetización Mediática conecta a cerca de 1000 organizaciones no gubernamentales (véase Recuadro 3.4).

Recuadro 3.4. Red Holandesa de Alfabetización Mediática

El Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia estableció la Red de Alfabetización Mediática en 2008, la cual cuenta actualmente con más de 1000 organizaciones en calidad de miembros, incluidas bibliotecas públicas, instituciones culturales, editoriales educativas y organizaciones de bienestar.

El Ministerio financia el plan de actividades del programa de la red. Los socios principales de la red ofrecen programas actualizados de alfabetización mediática y apoyan las actividades de los miembros a través de un «núcleo coordinador» compuesto por cinco comités y grupos. Los socios ofrecen asesoramiento independiente sobre los avances en la alfabetización mediática; realizan investigaciones; supervisan la dotación de personal y la financiación; gestionan las relaciones con la red; y realizan tareas de evaluación mediante encuestas de satisfacción dirigidas a los miembros de la red. En su página de prensa se pueden consultar los logros de la red, que también publica declaraciones, resúmenes e investigaciones relacionadas con la alfabetización mediática.

Además de los programas de alfabetización mediática, la red refuerza la conciencia sobre la alfabetización mediática y comparte conocimientos, experiencias y recursos a través de sus recursos en línea. Por ejemplo, Netwerkmediawijsheid.nl es la principal plataforma en línea para los socios de la red y otros profesionales dedicados a la alfabetización mediática. Mediawijsheid.nl ofrece recursos para que los líderes escolares y las juntas integren permanentemente la alfabetización mediática en la educación escolar. HoeZoMediawijs.nl es un recurso dirigido a niños mayores de 10 años enfocado en protegerse en línea, proporcionar información y juegos sobre el uso de las redes sociales, y enseñar a evaluar la fiabilidad de la información, entre otros aspectos.

Fuente: La Red Holandesa de Alfabetización Mediática (n.d.[19]), "About Dutch Media Literacy Network", https://netwerkmediawijsheid.nl/over-ons/about-dutch-media-literacy-network/.

Los gobiernos también suelen asociarse con organizaciones no gubernamentales para proporcionar iniciativas de alfabetización mediática, donde las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos trabajan juntos para preparar campañas, materiales informativos y de estudio, soluciones gamificadas y vídeos de carácter formativo. En Noruega se lanzó la campaña «Stopp.Tenk.Sjekk» (Detente, Piensa, Comprueba) antes de las elecciones de 2021, fruto de la cooperación entre la Autoridad Noruega de Medios de Comunicación, el servicio de verificación de datos Faktisk.no, la Asociación Nacional de Periódicos Locales, la Dirección Noruega de Protección Civil (DSB) y con el apoyo de Meta. La campaña recomienda seis preguntas, que las personas deberían hacerse cuando lean contenido en línea, con el objetivo de ayudarlas a pensar de forma crítica sobre la fiabilidad de un artículo, publicación o noticia. En 2022 se creó una nueva versión de la campaña relacionada con Ucrania, así como antes de las elecciones de 2023 (Norwegian Media Authority, 2021[20]). De manera similar, la campaña irlandesa Be Media Smart destaca la importancia de saber cómo verificar la información, proporciona consejos y orientación sobre cómo verificar la precisión y fiabilidad de la información, y proporciona información sobre las fuentes de apoyo y formativas (véase Recuadro 3.5).

Recuadro 3.5. Campaña irlandesa de alfabetización mediática «Be Media Smart»

Esta iniciativa de Media Literacy Ireland (MLI), una red informal en gran parte voluntaria formada por personas y organizaciones, que promueve la alfabetización mediática en Irlanda, anima a la gente a detenerse, pensar y comprobar que la información que lee, ve o escucha es fiable y precisa.

Lanzada por primera vez en 2019 como parte de una iniciativa europea para contrarrestar la desinformación antes de las elecciones europeas de 2019, la campaña evolucionó en 2020 para centrarse en la información precisa y fiable sobre la COVID-19. En 2021, la atención se centró en ayudar a las personas a tomar decisiones informadas sobre la vacunación contra la COVID-19 basadas en una información precisa y fiable. El mensaje se difundió en irlandés e inglés mediante la televisión, la radio y las publicaciones de noticias en plataformas comunitarias, comerciales, de servicio público y de redes sociales.

Todos los anuncios de televisión y radio fueron producidos, distribuidos y transmitidos de forma gratuita por miembros de MLI del sector de los medios de comunicación, con la visibilidad añadida de los editoriales destacando la iniciativa. Una campaña coordinada en las redes sociales con una amplia gama de miembros de MLI, que utilizaban recursos gratuitos de las redes sociales también impulsó la campaña y el llamamiento a la acción. Toda la comunicación de All Be Media Smart dirigía a las personas al sitio web de Be Media Smart (disponible en irlandés e inglés) para obtener consejos y apoyo, una sección de verificación de datos y una sección de «Pregunte a un experto», donde el público podía hacer preguntas relacionadas con la alfabetización mediática a un panel de expertos.

En 2023, la campaña «Be Media Smart» incorporó un Programa de Formación Comunitaria Be Media Smart. El programa de formación, desarrollado junto con EDMO Irlanda, formó a más de 100 líderes comunitarios, formadores y bibliotecarios en el uso del recurso «Be Media Smart Workshop in a Box» para impartir cursos de formación sobre alfabetización mediática en inglés e irlandés en sus propias comunidades.

Una investigación realizada por Ipsos B&A en noviembre de 2023 señaló que el 23 % de los adultos recordaba la campaña espontáneamente, en comparación con el 15 % antes de que comenzara la campaña mediática (para añadir contexto, se considera un éxito para campañas similares una tasa de recuerdo de entre el 13 % y el 17 %). Además, el 45 % de los encuestados en diciembre de 2023 afirmó que tomaría medidas si encontrara información falsa o engañosa, en comparación con el 32 % de abril de 2021.

Facilitado por el recién creado regulador de medios de comunicación de Irlanda, *Coimisiún na Meán*, y con el apoyo de los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, las bibliotecas, las instituciones educativas, de formación e investigación, y las plataformas de búsqueda y redes sociales, este proyecto demuestra el poder de la colaboración y los beneficios que se pueden lograr cuando las organizaciones colaboran para aportar ideas y competencias. La Plataforma Europea de Reguladores (EPRA) y EDMO han destacado la campaña como un ejemplo de buenas prácticas, y tanto el concepto como los elementos de la campaña se han adoptado en, por lo menos, otros cuatro países europeos.

Fuente: Gobierno de Irlanda; Media Literacy Ireland (n.d.[21]), "What is Media Literacy Ireland?", https://www.medialiteracyireland.ie/; Be media smart (2023[22]), sitio web de Be media smart, https://www.bemediasmart.ie/.

Otro formato de cooperación son las «semanas de alfabetización mediática», como las que organiza la UNESCO en toda la Unión Europea y en varios países. En Finlandia, por ejemplo, se crean cada año en torno a 30 materiales o campañas diferentes en colaboración con más de 50 organizaciones asociadas de todos los sectores de la sociedad, incluidas instituciones públicas, ONG y empresas privadas (Media Literacy Week, 2023[23]).

Las actividades de alfabetización mediática y digital también pueden incluir iniciativas para comprender mejor y llegar a grupos susceptibles a la desinformación y la información errónea, pero a los que no llegan las iniciativas más tradicionales, tales como la población mayor, las diásporas y las comunidades de segundas lenguas, los grupos socioeconómicamente desfavorecidos, las personas con discapacidad y los migrantes. En cuando a la población mayor, esta a menudo posee competencias digitales más débiles y es más propensa a compartir información errónea y desinformación en comparación con los grupos más jóvenes de la población (Guess, Nagler and Tucker, 2019[24]). Las iniciativas para llegar a este grupo incluyen proyectos dedicados a la alfabetización mediática de las personas jubiladas a través de centros de mayores, bibliotecas públicas y otros entornos comunitarios. Por ejemplo, la Autoridad Noruega de Medios de Comunicación colaboró con la organización no gubernamental Seniornet para desarrollar recursos educativos para personas mayores, que incluyen folletos impresos, presentaciones y reuniones presenciales para promover la alfabetización mediática y digital en el seno de esa parte de la población.

Otros grupos vulnerables a los que se dirigen las actividades de alfabetización mediática y digital son las diásporas y las comunidades de segundas lenguas. Para ello, los Estados bálticos han diseñado campañas específicas de alfabetización mediática para llegar a los ciudadanos de habla rusa, como el proyecto del gobierno letón, puesto en marcha junto con la OSC Baltic Centre for Media Excellence. Por lo tanto, además de trabajar a través de las escuelas, los gobiernos también deberían identificar enfoques para ampliar las actividades de alfabetización mediática y digital a aquellos grupos específicos de la población, a los que no llegan los programas tradicionales (véase Recuadro 3.6 para ejemplos del Reino Unido).

Recuadro 3.6. Iniciativas del Reino Unido para ayudar a las personas vulnerables a detectar la desinformación y aumentar la seguridad en línea

El Reino Unido ha financiado proyectos junto con 17 organizaciones para probar nuevas formas de potenciar las competencias de alfabetización mediática de las personas en riesgo de sufrir abusos en línea y de ser engañadas para que crean información falsa, como la desinformación sobre vacunas, vídeos deepfake o propaganda creada por estados hostiles.

El Fondo del Grupo de Trabajo de Alfabetización Mediática es uno de los dos planes de financiación creados para dirigirse a grupos de difícil acceso y vulnerables mediante la inversión en proyectos dirigidos por la comunidad, con el fin de garantizar que todos puedan mejorar sus competencias de alfabetización mediática y protegerse de la desinformación en línea a través de:

- Una empresa social que trabaja con jóvenes para desarrollar sus propios podcasts, que exploran la desinformación y la información errónea en línea para su emisión en la radio local;
- Un proyecto gestionado por una organización benéfica para proporcionar formación sobre alfabetización mediática centrada en los trabajadores de la asistencia social;
- Acceso a la formación en línea y en los centros comunitarios para las personas mayores sobre competencias en medios digitales**;**
- Una asociación con NewsGuard y organizaciones benéficas, que imparte talleres a adultos mayores para ayudarles a detectar la desinformación y la información errónea en línea;
- The Economist Educational Foundation, para trabajar con escuelas desfavorecidas y mejorar las competencias del profesorado mediante la formación en alfabetización en materia de noticias y apoyar

a los estudiantes para que se impliquen con las noticias y piensen de una manera crítica sobre lo que consumen en línea.

- La organización benéfica de seguridad en línea Glitch, que impartirá talleres y formación a mujeres vulnerables y marginadas para apoyar sus habilidades de alfabetización mediática, incluido el tratamiento de los abusos en línea.

Fuente: Gobierno del Reino Unido (2022[25]), "Help for vulnerable people to spot disinformation and boost online safety", https://www.gov.uk/government/news/help-for-vulnerable-people-to-spot-disinformation-and-boost-online-safety.

3.2.2. Las iniciativas proactivas o «prebunking» de comunicación pueden ayudar a desarrollar la resiliencia social ante la propagación de la desinformación

Los gobiernos también pueden ayudar a preparar a la sociedad para comprender mejor los flujos y los riesgos de la desinformación mediante la inmunización de la población frente a los daños potenciales. El objetivo de estas iniciativas de «prebunking» o de desacreditación preventiva es el de «advertir a las personas sobre la posibilidad de estar expuestas a la desinformación manipuladora, además de formarlas sobre cómo argumentar en contra si la encuentran», con la idea de que tales actividades reduzcan su susceptibilidad a los contenidos falsos y engañosos (Roozenbeek and van der Linden, 2021[26]) (Van der Linden, 2023[27]). Las iniciativas de «prebunking» y otros esfuerzos de comunicación proactiva pueden centrarse en señalar a los actores de la desinformación, las fuentes de información inexacta, así como en evaluaciones y conocimientos sobre las tácticas utilizadas para crear y compartir contenidos engañosos (OECD, 2023[28]).

Para ello, los gobiernos han creado y distribuido materiales y han organizado campañas en internet, que informan al público sobre los peligros de la desinformación y la información errónea, denuncian a los actores maliciosos y comparten ejemplos de cómo se pueden propagar los ataques a la información y las narrativas falsas. Lituania, Letonia, Estonia, Finlandia, República Checa y otros países, principalmente, a través de sus agencias de inteligencia, han comenzado en los últimos años a difundir públicamente informes analíticos y evaluaciones de amenazas. Estos informes suelen dedicar una atención considerable al entorno de la información, incluidos los actores maliciosos, los ejemplos de ataques y de manipulaciones y el público destinatario. Estos informes proporcionan al público información fiable sobre las principales amenazas (véase Recuadro 3.7).

Recuadro 3.7. Evaluaciones de seguridad e inteligencia – Estudios de caso de Lituania, Letonia, Finlandia y Suecia

Las agencias de inteligencia y seguridad de algunos países miembros de la OCDE han publicado evaluaciones o informes públicos sobre amenazas como medio para mantener informados a los responsables políticos y al público sobre cuestiones a este respecto. El Servicio de Seguridad e Inteligencia de Finlandia (SUPO) elabora informes desde 2016, el Servicio de Seguridad del Estado de Letonia desde 2013, el Segundo Departamento de Investigación de Lituania, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional y del Departamento de Seguridad del Estado desde 2014, y la Policía de Seguridad de Suecia desde 2001.

Además, Finlandia, Letonia, Lituania y Suecia elaboran informes anuales con actualizaciones sobre las campañas y las estrategias de información maliciosa en el contexto de las amenazas más amplias a las que se enfrenta el país. Las ediciones más recientes han puesto de relieve las campañas de desinformación relacionadas con la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, cuyo objetivo principal es influir en la opinión pública para apoyar la invasión de Rusia y justificar sus acciones aprovechando las tensiones sociales percibidas en la región.

El último informe de Letonia identifica la exposición a largo plazo a la desinformación y la propaganda, el bajo nivel de educación y la influencia de los «líderes de opinión» como factores que exacerban el efecto de las

campañas de información maliciosa. Por su parte, el informe de Lituania también identifica a las personalidades vinculadas a Rusia o Bielorrusia como instigadoras de la desinformación. Del mismo modo, describe cómo las cuestiones sociales tales como la crisis migratoria de 2020 fabricada por Bielorrusia, desempeñan un papel central en las campañas de desinformación rusas y bielorrusas.

En una línea similar, el informe de Suecia describe la desinformación como un factor clave en los intentos de desestabilizar o socavar la sociedad y el estado democrático. Las narrativas con este fin presentan a Suecia como un país en una situación de «caos y decadencia» y describen la pandemia de COVID-19 como un momento decisivo para la propagación del odio y la desconfianza en la sociedad mediante la información maliciosa y las teorías conspirativas. El informe del SUPO de Finlandia también denuncia los esfuerzos de actores externos para influir en las decisiones de política de seguridad del país, intentando impedir los debates abiertos. Para el SUPO, estos intentos de influir en los debates públicos en torno a la adhesión de Finlandia a la OTAN son una amenaza directa a la seguridad nacional.

Los informes muestran que los métodos y las vulnerabilidades que explotan los actores maliciosos son similares. Detallar los mensajes, las narrativas y las técnicas para difundir información maliciosa permite a los lectores identificar y reaccionar con mayor eficacia a las amenazas potenciales.

Fuente: Supo (2022[29]), "Supo Yearbook 2021: Finns must be prepared for influencing efforts from Russia during NATO debate", https://supo.fi/en/-/supo-yearbook-2021-finns-must-be-prepared-for-influencing-efforts-from-russia-during-nato-debate; Servicio de Seguridad del Estado de Letonia (n.d.[30]), Informes anuales, https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports; República de Lituania (2022[31]), *National Threat Assessment 2022*, https://www.vsd.lt/wp-content/uploads/2022/04/ANGL-el-_.pdfv; Servicio de Seguridad de Suecia (n.d.[32]), Anuarios de la Policía de Seguridad de Suecia, https://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/publikationer/sakerhetspolisens-arsberattelse.htm.

Sobre la base de estas evaluaciones, los gobiernos también han organizado cursos especiales para representantes de la sociedad civil, medios de comunicación, académicos y empresas sobre temas de seguridad nacional y defensa. El contenido de estos cursos incluye información sobre amenazas, así como oportunidades para debatir los problemas con funcionarios gubernamentales. Estas iniciativas fomentan la resiliencia social al concienciar a los participantes sobre las amenazas y prepararlos para la cooperación en caso de crisis. Más allá de la concienciación, los beneficios de estos esfuerzos ayudan a los participantes a actuar como embajadores para difundir la comprensión y las competencias entre los miembros de sus respectivas organizaciones y el público.

Otro ejemplo práctico de una herramienta de prebunking pública y accesible es el desarrollo del juego GoViral! Este juego fue creado por una colaboración entre investigadores académicos, la Oficina del Gabinete del Reino Unido, la Organización Mundial de la Salud y tres agencias de diseño del sector privado. El juego expone a los jugadores a técnicas de manipulación y simula las dinámicas de las redes sociales del mundo real para compartir ideas sobre cómo se difunde la desinformación y la información errónea (véase Recuadro 3.8). Una de las ventajas de estas iniciativas de «prebunking» es que, si bien informan al público sobre las amenazas y técnicas reales de desinformación, no ponen a los gobiernos en la posición de debatir contenidos específicos o actuar como árbitros de la verdad.

Recuadro 3.8. GoViral! Juego de prebunking

Financiado por la Oficina del Gabinete del Reino Unido y con el apoyo de la Organización Mundial de la Salud, GoViral! fue creado por investigadores del Laboratorio de Toma de Decisiones Sociales de la Universidad de Cambridge y Médialab Sciences Po. El juego se desarrolló con la ayuda de agencias de diseño y está basado en investigaciones anteriores, que demuestran que un juego similar que simula la propagación de la desinformación, Bad News, puede reducir la susceptibilidad a la información falsa durante por lo menos tres meses.

Lanzado en octubre de 2020, este juego de cinco minutos expone a los jugadores a tres técnicas de manipulación comunes utilizadas para difundir información errónea y desinformación sobre la COVID-19: lenguaje emocional, expertos falsos y teorías de la conspiración. Su objetivo es desmitificar y desacreditar previamente la información falsa simulando un entorno de redes sociales del mundo real.

Ya en el juego, los jugadores crean una publicación viral en las redes sociales utilizando un lenguaje con gran contenido emocional, comparten contenidos utilizando falsos expertos para ganar credibilidad en un grupo de redes sociales y crean su propia teoría conspirativa sobre la COVID-19, dirigida a una entidad u organización para provocar protestas. En el juego, los jugadores pueden evaluar la popularidad y la credibilidad percibida de su contenido, simulando la dinámica de las interacciones en las redes sociales del mundo real.

Al inicio del juego, se invita a los jugadores a participar en una encuesta de investigación sobre cómo perciben determinados contenidos. Y al final del juego se les hacen preguntas similares. El análisis de los resultados reveló que el juego incrementa la percepción de la comprensión de la desinformación sobre la COVID-19, mejora la confianza en la capacidad de detectar contenidos falsos y engañosos, y reduce la voluntad autoinformada de compartir dicho contenido con otros.

El juego Go Viral! muestra cómo la colaboración entre gobiernos, organizaciones internacionales e instituciones académicas puede proporcionar información valiosa a la investigación de vanguardia sobre los desafíos sociales. La capacidad de recopilar datos a lo largo del juego también es una forma eficaz de medir su eficacia y de recoger las opiniones de los usuarios.

Fuente: www.goviralgame.com; Maertens et al. (2021[33]), "Long-term effectiveness of inoculation against misinformation: Three longitudinal experiments", *Journal of Experimental Psychology: Applied*, Vol. 27/1, pp. 1–16, https://doi.org/10.1037/xap0000315; Basol et al. (2021[34]), "Towards psychological herd immunity: Cross-cultural evidence for two prebunking interventions against COVID-19 misinformation", *Big Data & Society*, Vol. 8/1, https://doi.org/10.1177/20539517211013868.

3.2.3. La evaluación y la medición del impacto de las actividades de alfabetización mediática y digital es clave

Pese al acuerdo general existente sobre la necesidad y el valor de proporcionar competencias de alfabetización mediática y digital, también existen varios desafíos. En primer lugar, la eficacia de las actividades de alfabetización mediática depende en gran medida de la capacidad de los profesores y formadores, así como de la calidad de los materiales disponibles. Así pues, una forma de ayudar a garantizar la aplicación coherente de las actividades de alfabetización mediática y digital es que los países establezcan un sistema de formación del profesorado. En particular, el centro francés «CLEMI» forma cada año a en torno a 17 000 maestros en alfabetización mediática e informacional (CLEMI, 2023[35]). Sin embargo, la coherencia de la formación a través del sistema escolar también podría verse obstaculizada en los países con sistemas educativos menos centralizados. Tales sistemas también pueden permitir una mayor innovación y experimentación, aunque pueden dar lugar a una calidad variable entre los enfoques.

Además, es conveniente prestar atención a la calidad de los socios que realizan actividades de alfabetización mediática y digital financiadas total o parcialmente por el Estado. Dada la variedad de actores potenciales, el control de calidad, la supervisión y las evaluaciones del coste/beneficio son esenciales, a pesar de que

supongan un aumento de los costes administrativos. Especialmente cuando son los socios quienes realizan las campañas de alfabetización mediática, los gobiernos deberían establecer mecanismos eficaces para garantizar que el contenido, los métodos y la calidad de los productos se ajusten a los requisitos generales y que las actividades estén alineadas con los objetivos estratégicos.

Otro reto al que se enfrentan todas las iniciativas de alfabetización mediática y digital está relacionado con las dificultades para evaluar y medir el impacto de las actividades. Los criterios formales de medición suelen implicar la obligación de informar sobre los resultados, como una lista de los eventos u otras actividades, el alcance de la audiencia (por ejemplo, las visitas al sitio web o la plataforma social o el número de participantes en los eventos), las horas dedicadas a la formación y las menciones del proyecto en otros medios de comunicación. Aun cuando existan mediciones de resultados, dichos criterios no suelen ilustrar el impacto real del proyecto en sus objetivos previstos o en los cambios más amplios a lo largo del tiempo en la capacidad de consumo crítico y reflexivo de la información. Sin una evaluación cuidadosa, no está claro cómo las actividades cambian en la práctica las actitudes de los participantes o si el efecto es duradero. Este desafío se agrava en entornos menos formales, donde la participación no es obligatoria y puede ser menos consistente.

Estas cuestiones ponen de manifiesto la necesidad de una metodología clara para evaluar la eficacia de las actividades de alfabetización mediática y digital (MIL). El Consejo de Europa analizó en 2021 68 proyectos MIL en el campo de la alfabetización mediática y descubrió que un tercio de los proyectos no incluía ningún parámetro de medición (Council of Europe, 2016[36]). En el Reino Unido, la estrategia nacional de alfabetización mediática en línea estipula expresamente la necesidad de una mejor medición en este campo. El análisis señaló una «clara falta de una evaluación sólida de las disposiciones de alfabetización mediática». Cuando existen medidas de evaluación, suelen ser muy limitadas y se utilizan métricas como el alcance, el número de eventos, las citas de los participantes o las autoevaluaciones de estos, lo que dificulta la evaluación de si las disposiciones son eficaces para mejorar las capacidades de alfabetización mediática a largo plazo (UK Department for Digital, Culture, Media & Sport, 2021[37]).

Además, los proveedores de alfabetización mediática a menudo no disponen de suficientes fondos para supervisar y evaluar sus iniciativas. A este respecto, las intervenciones también suelen ser a corto plazo y no facilitan el trabajo con los mismos beneficiarios durante un período de tiempo lo suficientemente largo como para determinar la eficacia de las actividades. En este sentido, muchos aspectos de la alfabetización mediática que se consolidan en el cambio de comportamientos pueden ser difíciles o imposibles de medir a corto plazo como, por ejemplo, evaluar si los usuarios son capaces de aplicar de forma independiente los aprendizajes al entorno digital «real», en lugar de hacerlo solo bajo supervisión (UK Department for Digital, Culture, Media & Sport, 2021[37]).

Por su parte, la Autoridad Noruega de Medios de Comunicación realiza cada dos años una evaluación del estado de la alfabetización mediática en el país. El último informe, publicado en 2021, se basa en una encuesta de opinión representativa de 2048 residentes noruegos. Entre sus hallazgos se encuentra que los segmentos más antiguos (mayores de 60 años) y más jóvenes (entre 16 y 24 años) de la población tienen más dificultades para lidiar con la desinformación, y que si bien el 50 % de la población informa que verifica otras fuentes en las que confían para comprobar la veracidad de la información, el 18 % señala que no verifica la información en absoluto (Norwegian Media Authority, 2021[38]). (Véase Recuadro 3.9 para ejemplos adicionales de herramientas de evaluación de la alfabetización mediática).

Recuadro 3.9. Herramientas de evaluación de la alfabetización mediática

Kit de herramientas de Ofcom, Reino Unido, para evaluar las intervenciones de alfabetización mediática

El programa Making Sense of Media del regulador de telecomunicaciones del Reino Unido, Ofcom, publicó en 2023 un kit de herramientas para ayudar a orientar las evaluaciones de las intervenciones de alfabetización mediática. Este kit, que proporciona una serie de guías prácticas para planificar y llevar a cabo una evaluación de las intervenciones de alfabetización mediática, es un elemento importante del programa de trabajo de Ofcom de apoyo a la alfabetización mediática en el Reino Unido.

El kit ofrece una guía práctica y directa, y aboga por un proceso de evaluación que forme parte del proyecto desde el principio. Además, explica que la evaluación demuestra (que una iniciativa ha logrado los resultados deseados) y mejora (en el sentido de que proporciona conocimientos y aprendizajes para una organización). El kit de herramientas también detalla la importancia de demostrar el impacto y, en particular, el cambio a nivel individual o social que se puede atribuir a un proyecto, además de guiar a las organizaciones a través de los pasos que les ayuden a demostrar la evidencia.

El kit de herramientas se divide en tres secciones, que representan las diferentes etapas del proceso de evaluación: Preparación, realización y difusión. En primer lugar, se analiza cómo redactar una teoría del cambio y cómo crear un marco de evaluación. En segundo lugar, proporciona información sobre los métodos de investigación y propone preguntas modelo, mientras que la tercera sección sugiere cómo pueden estructurar las organizaciones los informes de evaluación. Además del kit de herramientas, existe una plantilla de marco de evaluación separada, así como bibliotecas de búsqueda, que ayudan a mapear la investigación sobre la alfabetización mediática y las iniciativas de alfabetización mediática realizadas en el Reino Unido.

Marco DIGCOMP de la Unión Europea

El Marco Europeo de Competencias Digitales para los Ciudadanos, también conocido como DigComp, proporciona un lenguaje común para identificar y describir las áreas clave de la competencia digital. Se trata de una herramienta a escala de toda la UE, diseñada para mejorar la competencia digital de las personas, ayudar a los responsables políticos a formular políticas e iniciativas, y planificar iniciativas de educación y formación para mejorar la competencia digital de grupos específicos. Así pues, la competencia digital implica el «uso seguro, crítico y responsable, así como el compromiso con las tecnologías digitales para el aprendizaje, el trabajo y la participación en la sociedad».

El marco DigComp identifica los componentes clave de la competencia digital en 5 áreas:

- La alfabetización informacional y de datos tiene por objeto garantizar que el público pueda articular sus necesidades de información, encontrar y acceder a los datos, la información digital y el contenido digitales, así como evaluar la relevancia de las fuentes de datos y del contenido.
- La comunicación y la colaboración tienen por objeto garantizar que el público pueda interactuar, comunicarse y colaborar a través de las tecnologías digitales, siendo consciente de la diversidad cultural y generacional; participar en la sociedad a través de los servicios digitales, públicos o privados, y la ciudadanía participativa; y, por último, gestionar su presencia digital, su identidad y su reputación.
- La creación de contenidos digitales se centra en las competencias relacionadas con la creación y edición de contenidos digitales.
- La seguridad se centra en la protección de dispositivos, contenidos, datos personales y privacidad en los entornos digitales, así como en la protección de la salud física y psicológica.

- La resolución de problemas se centra en garantizar que el público pueda identificar necesidades y problemas, además de utilizar herramientas digitales para innovar procesos y productos para mantenerse al día de la evolución digital.

Fuente: Ofcom (2023[39]), *A toolkit for evaluating media literacy interventions*, https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/media-literacy-research/approach/evaluate/toolkit; Morris (2023[40]), Kit de Ofcom para evaluar las intervenciones de alfabetización mediática, https://media-and-learning.eu/type/featured-articles/ofcoms-toolkit-for-evaluating-media-literacy-interventions/; Comisión Europea (n.d.[41]), "DigComp", https://joint-research-centre.ec.europa.eu/digcomp_en.

Los desafíos relacionados con los costes, los procesos y la independencia de la evaluación de las iniciativas de alfabetización mediática, informativa y digital apuntan a la oportunidad que ofrece la colaboración con socios y expertos externos para ofrecer perspectivas independientes. Por ejemplo, el Centro de Compromiso Global (GEC) del Departamento de Estado de EE. UU. apoyó el desarrollo de dos juegos de alfabetización mediática e informativa basados en navegadores web. El Laboratorio de Toma de Decisiones Sociales de la Universidad de Cambridge evaluó de forma independiente la eficacia de ambos juegos, permitiendo así al GEC supervisar la eficacia de los juegos y seguir introduciendo cambios (Recuadro 3.10).

Recuadro 3.10. Juegos de alfabetización mediática e informativa Harmony Square y Cat Park

El Centro de Compromiso Global (GEC) del Departamento de Estado de EE. UU. desarrolló dos juegos de alfabetización mediática e informativa, susceptibles de ser medidos en cuanto a su eficacia, para fomentar la resiliencia frente a la manipulación informativa y la injerencia por parte de agentes extranjeros: Harmony Square y Cat Park. Harmony Square y Cat Park.

Harmony Square fue lanzado en noviembre de 2020 y actualmente está disponible en 18 idiomas. El juego es intencionalmente apolítico (en particular, el jugador aborda temas como la piña en la pizza y una elección ficticia para patrullero de osos). Asumiendo el papel de Director de Desinformación, los jugadores aprenden cómo los actores utilizan el troleo, la amplificación artificial en las redes sociales, el lenguaje emocional y la escalada hacia la violencia para difundir la desinformación.

Según una investigación del Laboratorio de Toma de Decisiones Sociales de la Universidad de Cambridge, publicada en la Harvard Misinformation Review, los jugadores son estadísticamente mucho mejores para discernir entre información fiable y no fiable, y son mucho menos propensos a compartir información errónea en las redes sociales después de jugar. Gracias al monitoreo y la evaluación continuos de más de 400 000 veces que ha sido jugado el juego, el GEC determinó que, en algunos casos, los jugadores se mostraban escépticos con respecto a toda la información y no solo con la información poco fiable. El GEC y el estudio creador del juego desarrollaron una nueva función del juego para corregir este problema.

Cat Park fue lanzado en octubre de 2022 y actualmente está disponible en seis idiomas. Los jugadores asumen el papel de una persona reclutada en una campaña de presión en las redes sociales. Los jugadores «entrenan» con un grupo de activistas con diferentes habilidades de manipulación de medios, creando titulares sensacionales, memes y medios de comunicacion sintéticos para detener la hipotética construcción de un parque de gatos.

El juego ha sido jugado más de 100 000 veces y hay un plan de lecciones disponible para la mayoría de los idiomas del juego. Sobre la base de las lecciones de Harmony Square y de la investigación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, que cuestionaba la eficacia de los proyectos de alfabetización mediática e informativa en los países en desarrollo, Cat Park ofrece un nivel de localización mucho mayor. Cuando los jugadores del África subsahariana juegan en amárico o swahili, la trama y los personajes adoptan

un aspecto diferente. Cuando los jugadores de Oriente Medio y del Norte de África juegan en árabe, la trama y los personajes también tienen un aspecto diferente. Del mismo modo, cuando alguien juega en español en Latinoamérica, el juego tiene asimismo un aspecto diferente. Una investigación de la Universidad de Cambridge publicada en Nature ha demostrado que, después de jugar, los jugadores son más escépticos con la información poco fiable.

Nota: Enlace al juego Harmony Square: https://harmonysquare.game/; Enlace al juego Cat Park: https://catpark.game/
Fuente: Roozenbeek and van der Linden (2020[42]) "Breaking Harmony Square: A game that "inoculates" against political misinformation", *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, https://doi.org/10.37016/mr-2020-47; Neylan, J. et al. (2023[43]), "How to "inoculate" against multimodal misinformation: A conceptual replication of Roozenbeek and van der Linden (2020)", *Scientific Reports*, Vol. 13/1, https://doi.org/10.1038/s41598-023-43885-2.

En el futuro, se pondrá énfasis en el desarrollo de métodos dirigidos a medir el impacto de estas iniciativas en relación con la capacidad del público para participar de forma constructiva en el espacio de la información. Esto requerirá el seguimiento de los cambios en los indicadores generales a lo largo del tiempo, como la susceptibilidad a las narrativas de desinformación y la confianza en las comunicaciones e instituciones gubernamentales. Si bien la causalidad directa es difícil (o imposible) de identificar, estas podrían ser consideradas como posibles pruebas de éxito. Dicho análisis sería particularmente relevante para proyectos a gran escala, que incluyan una parte considerable de la población de los países. De hecho, hacer un mayor énfasis en las evaluaciones de impacto longitudinal permitiría realizar comparaciones con las líneas de base, destacando los cambios a lo largo del tiempo en la capacidad de los individuos para consumir información de forma crítica y reflexiva.

El análisis también podría basarse en el seguimiento de comportamientos específicos de los públicos, a los que se dirige una política o proyecto. Por ejemplo, esto podría incluir el análisis de la actividad en línea, como los cambios en los patrones de intercambio de material desinformativo y de información errónea una vez finalizadas las formaciones en alfabetización mediática e informativa (MIL). Sin embargo, estas actividades presentan unas limitaciones claras, como la falta de transparencia de las plataformas de redes sociales. Por último, la medición podría incluir autoevaluaciones del público objetivo una vez finalizadas las intervenciones o actividades, por ejemplo, mediante cuestionarios entregados a los participantes en una iniciativa MIL.

3.3. LA COMUNICACIÓN PÚBLICA DESEMPEÑA UN PAPEL IMPORTANTE A LA HORA DE PROPORCIONAR INFORMACIÓN

Un objetivo más inmediato de las iniciativas de toda la sociedad para fortalecer la resiliencia social se centra en garantizar que las personas estén informadas y sean conscientes de los contenidos falsos y engañosos. En entornos democráticos, donde la información gubernamental está abierta al escrutinio de los medios de comunicación libres e independientes, la función de la comunicación pública puede desempeñar un papel crucial en el fomento de la resiliencia social frente a la desinformación. Esto se logra sirviendo como fuente de información oportuna y relevante. Esta función debe diferenciarse de la comunicación política, que está vinculada a las elecciones o a los partidos políticos, a los debates políticos o a la promoción del gobierno de turno. Una función de comunicación pública moderna debe entenderse como la función del gobierno de proporcionar información, escuchar y responder a los ciudadanos al servicio del bien común (OECD, 2021[44]). Con ese fin, los esfuerzos del gobierno para concienciar y garantizar que el público tenga acceso a la información incluyen las siguientes vías:

- En entornos democráticos, donde la información gubernamental puede ser cuestionada por una prensa libre e independiente, la información oportuna proporcionada por los gobiernos puede crear conciencia sobre los retos y amenazas pertinentes.
- La colaboración con socios externos, con modelos de gobernanza adecuados y dentro de contextos libres y democráticos, puede contribuir a la resiliencia social frente a la propagación de la desinformación.

3.3.1. La información precisa y oportuna proporcionada por la comunicación pública puede concienciar a la sociedad sobre los riesgos de la desinformación y la información errónea.

La información no se difunde en el vacío: los medios tradicionales y los verificadores de datos, las plataformas en línea, la sociedad civil y los propios individuos son actores esenciales para generar y amplificar el contenido. Al mismo tiempo, los gobiernos, con frecuencia mediante la función de comunicación pública del centro de gobierno o de ministerios concretos, junto con otros actores que desempeñan constantemente una función de control y de equilibrio saludable, pueden contribuir a sensibilizar sobre la difusión de contenidos falsos y engañosos, y servir como fuente de información precisa. Incluso cuando los hechos no están claros o aún se están recopilando, como suele ocurrir en las crisis, el público exigirá actualizaciones. Los gobiernos deben reflexionar sobre cómo anticiparse y responder a las necesidades de los ciudadanos de una forma honesta, transparente y con la mejor información posible, a la vez que se evita la propagación de rumores y de falsedades (OECD, 2023[28]). Por tanto, la función de comunicación pública requiere una gestión avanzada y sofisticada para proteger su enfoque en la prestación de servicios siempre para el bien público, promover la divulgación de fuentes, garantizar un nivel de separación de la comunicación política, así como para desarrollar su capacidad y su profesionalidad. La OCDE ha realizado un análisis comparativo de las buenas prácticas y a partir de ellas ha elaborado un conjunto de Principios de Buenas Prácticas para las Respuestas de Comunicación Pública frente a la Desinformación y la Información Errónea (Recuadro 3.11). En la mayoría de los países de la OCDE, esta función sigue estando infravalorada e infrautilizada como fuente de información y abandonando paulatinamente su enfoque exclusivo en la comunicación política.

Recuadro 3.11. Principios de buenas prácticas de la OCDE para las respuestas de comunicación pública a la desinformación y la información errónea

La OCDE ha desarrollado 9 Principios de Buenas Prácticas para proporcionar a los responsables políticos una guía para abordar la propagación de la desinformación y la información errónea y, a su vez, fortalecer los ecosistemas de la información y apoyar la democracia. Están más directamente relacionados con las intervenciones de comunicación pública. Estos principios se basan en el análisis y el examen de las prácticas emergentes correspondientes en el ámbito de la lucha contra la desinformación y la información errónea, así como de los factores que las hacen eficaces. Estos 9 principios son:

Estructura y gobernanza

1. **Institucionalización**: Los gobiernos deberían consolidar las intervenciones en enfoques coherentes, guiados por políticas, estándares y directrices oficiales de comunicación y datos. Las oficinas de comunicación pública se beneficiarán de recursos humanos y financieros adecuados, de un enfoque intergubernamental bien coordinado a nivel nacional y subnacional, y de personal dedicado y profesional.
2. **Impulsada por el interés público:** La comunicación pública debe esforzarse en no depender de la politización a la hora de implementar las intervenciones destinadas a contrarrestar la desinformación y la información errónea. La comunicación pública debe ser separada y distinta de la comunicación partidista y electoral, con la introducción de medidas para garantizar una clara autoría, imparcialidad, rendición de cuentas y objetividad.
3. **Preparación para el futuro y profesionalización:** Las instituciones públicas deberían invertir en investigación innovadora y utilizar la prospectiva estratégica para anticiparse a la evolución de la tecnología y los ecosistemas de información y prepararse para las posibles amenazas. Las intervenciones contra la desinformación deberían ser diseñadas para ser abiertas, adaptables y acordes con los

esfuerzos de profesionalización de la función y desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos para responder a los desafíos cambiantes.

Proporcionar información precisa y útil

4. **Transparencia**: Los gobiernos deben poner todo su empeño en comunicarse de una manera honesta y clara. Asimismo, las instituciones deben divulgar de una forma exhaustiva la información, las decisiones, los procesos y los datos, dentro de las limitaciones que establecen la legislación y las regulaciones aplicables. La transparencia, incluso sobre las suposiciones y la incertidumbre, puede contribuir a reducir las posibilidades de arraigo de que los rumores y las falsedades, así como favorecer el escrutinio público de la información oficial y los datos abiertos del gobierno.
5. **Oportunidad**: Las instituciones públicas deben desarrollar mecanismos para actuar de manera oportuna, identificando y respondiendo a narrativas emergentes, reconociendo la velocidad con la que puede viajar la información falsa. Los comunicadores pueden trabajar para desarrollar la preparación y las respuestas rápidas, estableciendo mecanismos de coordinación y de aprobación para intervenir rápidamente con contenido preciso, adecuado y convincente.
6. **Prevención**: Las intervenciones gubernamentales deben ser diseñadas para adelantarse a los rumores, las falsedades y las conspiraciones con el fin de evitar que las narrativas de desinformación y de información errónea ganen terreno. Un enfoque en la prevención requiere que los gobiernos identifiquen, monitoreen y rastreen el contenido problemático y sus fuentes; que reconozcan y llenen proactivamente las lagunas informativas y de datos para reducir la susceptibilidad a la especulación y los rumores; que entiendan y prevean tácticas comunes de desinformación, vulnerabilidades y riesgos; y, por último, que identifiquen acciones adecuadas , como el «prebunking».

Compromiso democrático, un ecosistema de medios y de información más robusto

7. **Basado en los hechos**: Las acciones del gobierno deberían ser elaboradas sobre la base de datos, pruebas y conocimientos de la audiencia y del comportamiento fiables y fidedignos. La investigación, el análisis y los nuevos conocimientos se pueden recopilar de manera constante y deberían contribuir a mejorar los enfoques y las prácticas. Los gobiernos deberían centrarse en reconocer las narrativas, los comportamientos y las características emergentes para comprender el contexto en el que se comunican y responden.
8. **Inclusión**: Las intervenciones deben diseñarse y diversificarse para llegar a todos los grupos de la sociedad. La información oficial debe esforzarse por ser adecuada y de fácil comprensión, con mensajes adaptados a los distintos públicos. Los canales, los mensajes y los mensajeros deben adecuarse al público destinatario y las iniciativas de comunicación deben desarrollarse dentro del respeto a las diferencias culturales y lingüísticas, y procurando llegar a grupos desvinculados, subrepresentados o marginados. Los recursos adecuados y las iniciativas específicas pueden fomentar la comunicación receptiva y facilitar el diálogo bidireccional, que contrarreste los contenidos falsos y engañosos.
9. **Toda la sociedad:** Los esfuerzos del gobierno para contrarrestar los trastornos de la información deben integrarse dentro de un enfoque de todo el conjunto de la sociedad, en colaboración con las partes interesadas pertinentes, incluidos los medios de comunicación, el sector privado, la sociedad civil, el mundo académico y los ciudadanos. Los gobiernos deberían fomentar la resiliencia del público frente a la desinformación y la información errónea, así como un entorno propicio para poder acceder, compartir y facilitar un compromiso constructivo en torno a la información y los datos. Cuando proceda, las instituciones públicas deberían coordinarse y colaborar con socios no gubernamentales con el objetivo de generar confianza en toda la sociedad y en todas las partes del país.

Fuente: OCDE (2023[28]) "Good practice principles for public communication responses to mis- and disinformation", *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 30, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/6d141b44-en.

Del mismo modo, el Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contras las Amenazas Híbridas destacó la importancia de refutar rápidamente las mentiras y desacreditar la desinformación; la necesidad de trabajar con la sociedad civil y de garantizar que los equipos pertinentes dentro de los gobiernos estén en marcha, socavando a los actores maliciosos extranjeros mediante el humor y los mensajes de fácil acceso y comprensión, así como de aprender y apoyar a los socios como mejores prácticas para contrarrestar las amenazas de desinformación. Muchas de las lecciones aprendidas de las respuestas del gobierno y la sociedad civil en Ucrania a la desinformación rusa pueden proporcionar enseñanzas importantes para unas iniciativas de comunicación estratégica eficaces en el futuro (Kalenský and Osadchuk, 2024[45]).

La creación de capacidades, el establecimiento de marcos y mecanismos institucionales claros y la formalización de definiciones, políticas y enfoques podrían ayudar a pasar de unos enfoques de comunicación pública *ad hoc* y fragmentados para luchar contra la información errónea y la desinformación, a enfoques más estructurados y estratégicos (OECD, 2021[44]). En ese sentido, por ejemplo, la Guía de Propiedad del Servicio de Comunicación del Gobierno del Reino Unido especifica que la comunicación del gobierno debe ser: relevante para las responsabilidades del gobierno; objetiva y explicativa; no presentada como una política partidista; realizada de manera económica y adecuada; y capaz de justificar los costes como un gasto de fondos públicos (Government of the UK, 2022[46]).

Las campañas de comunicación pública y los sitios web del gobierno pueden desmentir las narrativas de desinformación existentes. Transmitir unos mensajes claros y personalizados puede contribuir a garantizar que las comunicaciones lleguen a todos los segmentos de la sociedad, incluidos los grupos que menos probabilidades tienen de estar expuestos a fuentes oficiales o de confiar en ellas. Para ello, la preparación y ejecución de campañas de comunicación estratégica y la garantía de que el contenido preciso llegue al público objetivo son esenciales para contrarrestar la propagación de la desinformación y la información errónea (OECD, 2023[28]). Por ejemplo, en Nueva Zelanda, la campaña «Unstoppable Summer» (Verano imparable), que incluye anuncios de televisión y un breve vídeo musical con el Director General de Salud, y que se muestra antes de eventos de gran audiencia, es un buen ejemplo de un esfuerzo por llegar a los jóvenes (Government of New Zealand, 2020[47]) (OECD, 2023[48]). De hecho, a lo largo de la respuesta a la COVID-19, muchos países desarrollaron procesos que utilizaban a mensajeros creíbles, como miembros de una comunidad concreta, científicos y médicos, o personas influyentes para presentar información relevante de una manera oportuna, autorizada y no politizada con el fin de tratar de garantizar que llegara a un segmento lo más amplio posible de la población.

Dada su delicada función de creación y difusión de contenidos, así como de vigilancia y de respuesta a la desinformación, los gobiernos deberían adoptar precauciones adicionales para garantizar que sus actividades de comunicación no den lugar a acusaciones o a casos de politización y de abuso de poder. Así pues, en primer lugar, garantizar que la comunicación pública fortalezca la integridad de la información depende de unos espacios de la información libres y de un entorno mediático fuerte y libre.

La falta de transparencia en torno a las actividades de la función de comunicación pública también puede socavar la confianza. En concreto, existe el riesgo de que las iniciativas de comunicación pública diseñadas para responder a la desinformación puedan alimentar los argumentos de actores, que pueden acusar al gobierno de ser un «árbitro de la verdad» o incluso de adoptar ellos mismos técnicas de desinformación. Como reacción a los cambios en los patrones de consumo de información, por ejemplo, los gobiernos han colaborado con *influencers* de internet para la realización de campañas de concienciación y otras campañas para llegar a segmentos de la población, a los que de otro modo no podrían llegar fácilmente. Si bien la colaboración del gobierno con *influencers*, tanto mediante apoyo pagado como ganado, puede ayudar a reforzar la inclusión y el alcance de los mensajes, el establecimiento de directrices claras, procesos transparentes y una supervisión independiente de la función de comunicación pública contribuirán a proporcionar los mecanismos de gobernanza necesarios para generar confianza (OECD, forthcoming[49]). De manera más general, promover el acceso a la información y estándares de gobierno abierto, incluidos los datos abiertos de acceso público, puede contribuir a reducir las barreras que dificultan a

los periodistas y los ciudadanos el acceso a la información pública y a los funcionarios públicos.

3.3.2. El compromiso con actores no gubernamentales debe ser transparente y estar guiado por una supervisión clara y democrática

Más allá de la función de comunicación pública, es necesario considerar cuidadosamente cómo interactúan los gobiernos con las plataformas en línea, la sociedad civil, los medios de comunicación y el mundo académico. Por un lado, facilitar líneas abiertas de comunicación entre los actores puede ser una forma rápida y eficiente de identificar amenazas y de promover un mejor funcionamiento de los espacios de la información (véase Recuadro 3.12). También puede ser importante que las instituciones gubernamentales reciban actualizaciones directas de las plataformas en línea sobre la difusión de la desinformación y la información errónea, como las operaciones concertadas de amplificación por parte de actores hostiles o las que amenazan las elecciones y la seguridad pública. Además, gran parte del trabajo para contrarrestar las amenazas de desinformación sigue siendo delicado debido a consideraciones de seguridad nacional. Proporcionar demasiada información sobre lo que se sabe acerca de las amenazas de información extranjera o los esfuerzos para contrarrestarlas también podría poner en riesgo su eficacia (OECD, forthcoming[49]).

Recuadro 3.12. Cooperación del gobierno lituano con Debunk.EU y Meta sobre políticas de moderación

En 2022, la Cancillería de Gobierno de Lituania inició conversaciones con Meta sobre sus políticas de moderación de contenido relacionadas con la agresión rusa contra Ucrania y la actividad en Facebook que parecía filtrar contenidos y bloquear a autores que expresaban su apoyo a Ucrania. El gobierno lituano, en colaboración con la organización de la sociedad civil lituana, Debunk.eu, recopiló ejemplos de cuentas, que habían sido bloqueadas o eliminadas por haber expresado opiniones a favor de Ucrania, aunque no habían infringido de ninguna otra manera las políticas de contenido de Meta.

Un resultado de la reunión fue que proporcionó un contexto cultural y lingüístico crítico para informar mejor la política de moderación de contenidos de Meta y garantizar que considerara las tradiciones culturales y lingüísticas de Lituania. De hecho, Meta a menudo bloqueaba las cuentas por palabras y expresiones que consideraba ofensivas, a pesar de su uso común y bien establecido en el idioma lituano. Este compromiso también facilitó la consulta con las instituciones lingüísticas lituanas, lo que llevó a Meta a actualizar su lista de palabras clave objetivo y sus políticas de moderación.

Tanto el gobierno como las organizaciones de la sociedad civil también señalaron que los mecanismos de indemnización eran insuficientes y que el bloqueo de las publicaciones y cuentas de creadores de opinión influyentes, sin la posibilidad de corregir el contenido limita sin justificación alguna la libertad de expresión, constriñe el debate público y puede obstaculizar las iniciativas ciudadanas, como las campañas de recaudación para las víctimas de Ucrania. Los representantes de Meta ofrecieron realizar sesiones de formación con grupos de usuarios para proporcionar detalles adicionales sobre las políticas de gestión de contenidos, con el fin de garantizar que sus publicaciones no sean bloqueadas, así como para poner de relieve los problemas con la alta dirección.

En 2023, el 63 % de los ciudadanos lituanos mencionaron las redes sociales como el lugar principal donde se encuentran con la desinformación, mientras que el mismo porcentaje indicó que las acciones de las plataformas de redes sociales para minimizar la propagación de la desinformación eran insuficientes.

Fuente: Datos proporcionados por el gobierno de Lituania.

Por otro lado, las interacciones del gobierno con las plataformas en línea, los medios de comunicación y otros actores no gubernamentales en la lucha contra la desinformación y la información errónea son especialmente delicadas, dado el riesgo de que la colaboración con estos socios externos pueda permitir a los gobiernos fomentar la moderación de contenidos más allá del poder regulador formal que poseen e infringir la libertad de expresión.

Consideraciones similares apuntan a los desafíos de trabajar con socios externos para identificar y desacreditar contenidos específicos. En particular, a los verificadores de datos se les puede acusar de sesgo político y existe el riesgo de que, si los verificadores de datos reciben financiación directa u otro tipo de apoyo de los gobiernos, se vean presionados o incentivados (o se les perciba como presionados o incentivados) a proteger al gobierno o difamar a sus oponentes políticos. La investigación ha encontrado correlaciones entre las afiliaciones políticas de los verificadores de datos y sus prioridades y hallazgos (Louis-Sidois, 2022[50]). El riesgo de politización percibida (o real) por parte de los verificadores de datos también se puede observar en los resultados de Estados Unidos, que demostraron que los estadounidenses están divididos en sus opiniones sobre los verificadores de datos: La mitad afirmaba que los esfuerzos de verificación de datos realizados por medios de comunicación y otras organizaciones tienden a tratar a todas las partes de una manera justa, mientras que una proporción similar (48 %) decía que tienden a favorecer a un lado (Pew Research, 2019[51]).

En 2023, Faktograf, una organización croata de verificación de datos, publicó los resultados preliminares de una encuesta realizada a 41 organizaciones líderes de verificación de datos europeas, que ilustra la potencia del entorno polarizado en el que trabajan. Su investigación encontró que el 90 % de los medios informaron haber experimentado algún tipo de acoso. Más de tres cuartas partes (36 de 41) de las organizaciones de verificación de datos encuestadas han sufrido acoso en línea y, a menudo, se enfrentan a ataques verbales. Además, el 70 % de los encuestados que sufrieron acoso en línea fueron sometidos a campañas, que incluían comportamientos amenazantes prolongados o coordinados, como el acoso, las campañas de desprestigio, el «doxing» y la violencia de género facilitada por la tecnología, incluida la desinformación de género. Además, el 78 % de las organizaciones confirmaron que los cargos electos les habían atacado directamente (Faktograf, 2023[52]). En entornos políticamente polarizados, la interacción del gobierno con estos actores puede amplificar los riesgos y alimentar las acusaciones de censura y partidismo, perjudicando tanto al gobierno como a los actores no gubernamentales participantes en el proceso.

Los mecanismos de autorregulación establecidos por los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores no gubernamentales implicados en la verificación de datos y otras actividades relevantes pueden contribuir a mitigar estos desafíos. En este sentido, la participación activa de los profesionales de los medios de comunicación puede ayudar a garantizar que la experiencia periodística y los estándares éticos informen otras acciones adecuadas para promover la integridad de la información. Por ejemplo, la Red Internacional de Verificación de Datos (IFCN) ha desarrollado un código de principios firmado por más de 200 organizaciones de verificación de hechos de todo el mundo (IFCN, 2023[53]). Cabe destacar que la condición de signatario de la IFCN no se puede otorgar a organizaciones, cuyo trabajo editorial esté controlado por el Estado, un partido político o un político en concreto. Sin embargo, se puede otorgar a organizaciones que reciben financiación de fuentes estatales o políticas cuando el evaluador de la IFCN determine que existe una separación clara e inequívoca del control editorial de la influencia estatal o política. Los signatarios también se comprometen a ser neutrales e imparciales, así como con los principios de transparencia financiera y organizativa. Los compromisos más detallados se incluyen en el «Código europeo de estándares para organizaciones de verificación independientes», aprobado en agosto de 2022 por el proyecto European Fact-Checking Standards Network (EFCSN), con el apoyo de la Comisión Europea. El objetivo principal de este Código es la imparcialidad política y la transparencia de las actividades de las organizaciones (EFCSN, 2022[54]).

Además, también hay oportunidades para que los gobiernos sean más transparentes en su trabajo con las plataformas en línea. Por ejemplo, mientras que las decisiones de eliminar contenido o de añadir etiquetas de advertencia sobre las propias plataformas, los gobiernos pueden señalar contenidos falsos o engañosos a las plataformas. En estos casos, la transparencia en torno a tales discusiones es

fundamental y se deben implementar los mecanismos de divulgación correspondientes (Full Fact, 2022[55]). La transparencia de los gobiernos sobre cómo y en qué circunstancias comparten información con las plataformas en línea puede ser una forma importante de reforzar la confianza pública en que se está respetando la libertad de expresión, al tiempo que permite que entidades verificadoras comprueben que tales acciones son necesarias. Además, los gobiernos podrían considerar establecer mecanismos de supervisión independientes para evaluar sus acciones en este espacio y garantizar que no limiten la libertad de expresión (OECD, forthcoming[49]).

3.4. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y LA INVESTIGACIÓN SON ESENCIALES PARA ORIENTAR LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

La construcción de la integridad de la información requiere una mayor comprensión de los problemas específicos para los que se formulan las respuestas políticas. A medida que los gobiernos tratan de fortalecer su capacidad para contrarrestar las amenazas de la interferencia maliciosa y la desinformación, así como reforzar de una manera más amplia la capacidad del público para participar en un debate democrático bien informado, necesitarán comprender qué condiciones dentro del entorno de la información fomentan la democracia y promueven una participación ciudadana activa (Wanless and Shapiro, 2022[4]). Trabajar con el público y socios no gubernamentales para desarrollar este entendimiento, generar confianza e informar la formulación de políticas efectivas puede funcionar en última instancia como un catalizador para la buena gobernanza y la democracia.

Para el fortalecimiento de la participación y el compromiso habría que tener en cuenta los siguientes enfoques:

- Los mecanismos e instrumentos de democracia directa o participativa pueden ayudar a establecer prioridades políticas para fortalecer la integridad de la información.
- La investigación sobre la integridad de la información financiada por el gobierno debería realizarse con objetivos y barreras claros y definidos. Además, sus resultados deberían utilizarse para fundamentar y guiar el proceso de formulación e implementación de políticas.

3.4.1. Los mecanismos e instrumentos de democracia participativa y deliberativa pueden ayudar a implementar políticas dirigidas a fortalecer la integridad de la información

Los gobiernos también pueden desarrollar iniciativas de participación para facilitar el compromiso con el público, los profesionales de los medios de comunicación, las plataformas, los académicos y las organizaciones de la sociedad civil en general sobre el fortalecimiento de la integridad de la información y la lucha contra la desinformación y la información errónea. Bien estructuradas, estas iniciativas pueden contribuir a concienciar y a establecer una agenda de políticas, que refleje las prioridades públicas, al tiempo que fomentan la confianza entre las personas, los medios de comunicación y los responsables de la toma de decisiones. En un ámbito como la integridad de la información, en el que el escrutinio público sobre la interferencia del gobierno en el espacio de la información es, con razón, importante, y en un momento de poca confianza en las instituciones públicas (OECD, 2022[56]), será esencial promover la educación cívica e implicar a los ciudadanos y a las diversas partes interesadas en el diseño de estas políticas.

Las oportunidades de participación y compromiso de los ciudadanos y las partes interesadas solo son posibles en una gobernanza abierta y democrática, y se han multiplicado significativamente en los países de la OCDE y más allá en la última década. De hecho, la Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto indica que se debe ofrecer a los ciudadanos «oportunidades iguales y justas de ser informados y consultados y participar activamente en todas las fases del ciclo de políticas públicas», y que «esfuerzos específicos deberán ser realizados para llegar a los grupos más relevantes, vulnerables, menos representados o marginalizados de la sociedad, evitando la influencia indebida y la captación de las políticas públicas (OECD, 2017[57])». En este sentido, el papel de los ciudadanos se refiere al público en general, más que al sentido más restrictivo de un ciudadano legalmente reconocido de un estado. Promover el papel de los ciudadanos y de la sociedad civil significa que los gobiernos deben crear las condiciones necesarias para una participación equitativa, sostenida y sustantiva de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas (Forum on Information and Democracy, 2023[58]) y que

los países deben garantizar la igualdad de condiciones otorgando a todas las partes interesadas un acceso justo y equitativo al desarrollo y la implementación de políticas públicas (OECD, 2010[59]).

La democracia representativa, donde las preferencias de los ciudadanos se expresan a través de representantes electos, y la democracia directa, donde los ciudadanos votan sobre temas específicos, son las vías más comunes de participación. Más allá de la representación, la promoción de la participación ciudadana debería prever métodos que ofrezcan al público los plazos, la información y los recursos necesarios para poder debatir y deliberar, poder realizar aportaciones de calidad y desarrollar recomendaciones individuales o colectivas para garantizar una formulación de políticas más abierta. Por ejemplo, las convocatorias públicas de propuestas en línea, las consultas públicas y las mesas redondas son ejemplos de mecanismos participativos. Además, la puesta en marcha de mecanismos eficaces de democracia deliberativa que reúnan a un grupo representativo de personas para debatir cuestiones e integrar una visión «representativa» en los procesos de toma de decisiones podría conducir a mejores resultados políticos, facilitar a los responsables políticos la toma de decisiones difíciles y mejorar la confianza entre los ciudadanos y el gobierno (OECD, 2020[60]).[3]

Hasta la fecha, las iniciativas de participación en temas de integridad de la información han sido relativamente limitadas, lo que probablemente refleja la necesidad de seguir fomentando la comprensión en torno a las tendencias, los procesos y la claridad de las posibles respuestas políticas. Sin embargo, aunque la identificación de iniciativas políticas para fortalecer la integridad de la información suele considerarse un asunto técnico, en realidad, estas iniciativas son comprensibles y de interés para el público general. Además de los académicos y otras partes interesadas, como los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, las consultas públicas pueden ser una herramienta valiosa para orientar y apoyar los esfuerzos para construir la integridad de la información.

En 2020, Irlanda creó la Comisión sobre el Futuro de los Medios de Comunicación como un organismo independiente encargado de realizar un análisis exhaustivo y de amplio alcance de los medios de comunicación audiovisuales, impresos y en línea de Irlanda. En particular, una de las recomendaciones del informe elaborado por esta Comisión fue que el gobierno creara una Estrategia Nacional de Lucha contra la Desinformación (véase Recuadro 3.13), que ilustrara cómo la participación pública puede dirigir las acciones e intervenciones gubernamentales. Un ejemplo similar se puede encontrar en Francia con la organización de los Estados Generales de la Información (*États généraux de l'information*), lanzada a iniciativa del Presidente de la República en julio de 2023 con el objetivo de establecer un diagnóstico de los principales desafíos relacionados con el espacio de la información y proponer acciones concretas desplegables a nivel nacional, europeo e internacional. El resultado final de este proceso entre el otoño de 2023 y el verano de 2024 será desarrollar un conjunto de propuestas para anticiparse a futuros desarrollos en el espacio de la información. Cinco grupos de trabajo desarrollarán estas propuestas, que integrarán las aportaciones de las asambleas de ciudadanos y los debates organizados presencialmente en Francia, así como mediante una consulta en línea realizada por el Consejo Económico, Social y Medioambiental Francés (CESE).


LIVE

Recuadro 3.13. La Comisión sobre el Futuro de los Medios de Irlanda

Establecida por el gobierno irlandés en septiembre de 2020, la Comisión sobre el Futuro de los Medios es un organismo independiente que exploró, entre otros temas, cómo los medios de comunicación de Irlanda pueden seguir siendo sostenibles y resilientes en el cumplimiento de los objetivos de servicio público hasta 2030, incluida la garantía de acceso a un periodismo imparcial y de alta calidad.

Publicado en julio de 2022, el Informe de la Comisión sobre el Futuro de los Medios refleja la misión principal de dicha comisión de elaborar recomendaciones sobre la financiación pública sostenible de los medios de comunicación irlandeses y garantizar su viabilidad, independencia y capacidad. En las iniciativas de consulta de la Comisión participaron el público, las organizaciones de medios de comunicación y las partes interesadas del sector, así como los organismos reguladores y los responsables políticos, lo cual contribuyó a facilitar una amplia participación en el proceso de redacción.

El proceso de consulta pública de la Comisión recibió más de 800 presentaciones escritas, mientras que su serie de seis Diálogos Temáticos online contó con la participación de más de 1000 ciudadanos y 50 expertos panelistas en debates y discusiones sobre los temas en cuestión. Además, la Comisión realizó una encuesta exhaustiva para examinar lo que el público consume y valora en términos de contenido de los medios de comunicación y lo que se puede anticipar sobre las tendencias futuras.

El informe contiene 50 recomendaciones, 49 de las cuales fueron adoptadas en principio por el gobierno en el momento de su publicación, lo que demuestra el valor y la relevancia del proceso y de los resultados. En particular, el informe recomendó la creación de una Estrategia Nacional de Lucha contra la Desinformación para abordar la desinformación y mejorar la confianza general en la información y en los medios de comunicación. El informe también señala que el contexto más amplio de los cambios en los modelos de financiación en Irlanda amenaza con centralizar la distribución de la información, haciendo que el panorama mediático sea menos plural, ya que los ingresos por publicidad pasan de las organizaciones de medios de comunicación a las empresas tecnológicas.

Fuente: Gobierno de Irlanda (2022[61]), Report of the Future of Media Commission, https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/229731/2f2be30d-d987-40cd-9cfe-aaa885104bc1.pdf#page=null.

En 2022, España creó el «Foro contra las Campañas de Desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional», una plataforma de colaboración público-privada para fomentar el debate y la reflexión sobre los riesgos que plantean las campañas de desinformación en el ámbito de la seguridad nacional.

La complejidad de la formulación de políticas en torno a la construcción de la integridad de la información y la necesidad de responder a los desafíos a los que se enfrenta también apuntan al valor de las iniciativas de democracia deliberativa como una herramienta prometedora. Estas se refieren a la «participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, más allá de la elección de representantes a través de las elecciones». De hecho, cuando se llevan a cabo de manera eficaz, los procesos deliberativos pueden dar lugar a unos mejores resultados políticos, facilitan a los responsables políticos la adopción de decisiones difíciles y mejoran la confianza entre los ciudadanos y el gobierno (OECD, 2020[60]).

Por ejemplo, el gobierno canadiense colaboró con organizaciones de la sociedad civil para organizar tres asambleas ciudadanas sobre la Expresión Democrática, en las que participaron 90 canadienses, que en conjunto aportaron 6000 horas de voluntariado para explorar cómo el gobierno debería fortalecer el entorno de la información, en el que los canadienses pueden expresarse libremente. En su informa basado en las asambleas, la Comisión Canadiense sobre la Expresión Democrática recomendó que el gobierno creara un organismo Regulador de Servicios Digitales independiente, con el cometido de establecer normas para el funcionamiento seguro de los servicios digitales y exigir a las plataformas que realicen evaluaciones

periódicas de riesgos. La Comisión también recomendó que el gobierno designara un enviado especial, para servir de enlace a nivel internacional en temas relacionados con la desinformación y fomentar el diálogo con las plataformas de redes sociales, los gobiernos extranjeros y los organismos multilaterales; promover la investigación interdisciplinaria sobre cómo se difunde el contenido; y apoyar los esfuerzos de alfabetización mediática e invertir en periodismo de calidad a nivel nacional, regional y local (Citizens' Assembly on Democratic Expression, 2022[62]). Además de servir para orientar la formulación de políticas, los procesos deliberativos también ayudan a contrarrestar la polarización y la desinformación, tal y como sugiere la investigación, ya que la deliberación puede ser una forma eficaz de superar las divisiones étnicas, religiosas o ideológicas entre grupos (OECD, 2020[60]).

3.4.2. La investigación pública sobre la integridad de la información debe tener objetivos claros para orientar eficazmente la formulación e implementación de políticas

El objetivo de la investigación en este ámbito debería ser comprender mejor las condiciones existentes en el entorno de la información, susceptibles de fomentar unas sociedades democráticas sanas y promover la participación activa de los ciudadanos (Wanless and Shapiro, 2022[4]). Los miembros de la OCDE han respondido a las amenazas a la información, en parte, financiando actividades de investigación para analizar las tendencias, como la susceptibilidad a la desinformación y la información errónea de los diferentes sectores de la población, los patrones de consumo de contenido y las amenazas que plantean los actores extranjeros, que producen y difunden intencionadamente información falsa y engañosa. Los gobiernos también están apoyando la investigación para desarrollar metodologías que permitan evaluar la eficacia de diversas medidas políticas, tales como campañas de sensibilización e intervenciones regulatorias. Por ejemplo, Luxemburgo financia las actividades de la Universidad de Luxemburgo relacionadas con la realización de encuestas para el European Media Pluralism Monitor y el «Local Media Project for Democracy», en plena conformidad con los principios de libertad académica e independencia científica.

La investigación interna realizada por o para el gobierno puede desempeñar un papel importante en el apoyo a un proceso de formulación de políticas mejor informado, especialmente, si implica el acceso a datos confidenciales, privados o clasificados. Por ejemplo, el Gobierno de Canadá en colaboración con la OCDE y el Gobierno francés, realizó un experimento para investigar las intenciones de los canadienses de compartir diferentes tipos de contenido en las redes sociales, con el fin de comprender mejor a las poblaciones vulnerables y diseñar soluciones políticas innovadoras para mitigar la propagación de información errónea (véase Recuadro 3.14).

Recuadro 3.14. Una colaboración internacional para luchar contra la desinformación con la ciencia del comportamiento

En colaboración con la OCDE y el Gobierno francés, el Gobierno de Canadá puso en marcha un ensayo controlado aleatorio (ECA) integrado en el Estudio Longitudinal de Seguimiento de la COVID-19 (COSMO Canada) para probar formas de reducir la propagación de la desinformación en línea. El estudio analizó el efecto de dos intervenciones políticas basadas en el comportamiento. Ambas intervenciones se basaron en una literatura de investigación en rápido crecimiento y ambas tenían como objetivo mejorar la calidad de las noticias publicadas en línea (es decir, la preferencia por compartir enlaces de noticias, cuya veracidad se puede comprobar, sobre enlaces, cuya falsedad se puede comprobar), dando prioridad a la autonomía de las personas. La primera intervención fue una simple solicitud de evaluación de la precisión, que llamaba la atención de los encuestados sobre la precisión, pidiéndoles que calificaran la precisión de un único titular aleatorio antes de interactuar con titulares al estilo de Facebook en línea. La segunda intervención fue una lista de consejos de alfabetización mediática. Esta colaboración internacional tuvo como resultado:

- En primer lugar, que los datos indican una desconexión entre las creencias de los participantes (N = 1872 participantes) y los comportamientos de intercambio de la información. Las personas califican los

titulares, cuya veracidad se puede comprobar, como significativamente más precisos que los titulares, cuya falsedad se puede comprobar (según lo determinado por verificadores de hechos externos), pero son mucho menos exigentes en sus intenciones de compartir. En otras palabras, las personas comparten titulares de noticias que creen que son falsos o cuestionables.

- En segundo lugar, los resultados experimentales muestran que animar a los participantes con consejos de alfabetización mediática digital reduce más de un 20 % su intención de compartir noticias falsas en línea. Si bien la exposición tanto al simple recordatorio de atención a la precisión como a los consejos de alfabetización mediática digital aumentó significativamente la intención de los participantes de compartir titulares verdaderos en lugar de falsos, la eficacia de la intervención de alfabetización mediática superó con creces la eficacia del recordatorio de la precisión. Los consejos de alfabetización mediática digital tuvieron el mayor impacto en la reducción de la intención de compartir titulares falsos en línea, reduciendo un 21 % la intención de compartir, en comparación con el grupo de control (véase la figura siguiente).

Los hallazgos de este ECA indican que las intervenciones conductuales pueden reducir significativamente las intenciones de compartir titulares de noticias falsas en entornos en línea. Las ideas clave de este informe son las siguientes:

1. Una respuesta política integral a la información errónea y la desinformación debería estar basada, por lo tanto, en una mayor comprensión del comportamiento humano.
2. Al empoderar a los usuarios, la ciencia del comportamiento ofrece herramientas políticas eficaces y escalables, que pueden complementar las políticas a nivel de sistema para responder mejor a la desinformación.
3. La experimentación internacional entre gobiernos es vital para abordar los desafíos de política global y generar respuestas sostenibles a la propagación de la desinformación y la información errónea.

Estos resultados proporcionan un fundamento convincente sobre cómo las intervenciones en línea simples y escalables presentadas a las personas antes de que se impliquen con las noticias pueden mejorar la calidad de la información que circula en línea. Para algunos puede ser sorprendente escuchar que las personas están (a veces) dispuestas a compartir noticias, que creen que son falsas o cuestionables. Este estudio proporciona evidencia de que esto efectivamente sucede, probablemente, debido a la falta de atención a la precisión del contenido de las noticias contenidas en las redes sociales. Aunque se necesita más investigación y análisis para comprender por qué las personas deciden compartir titulares falsos o engañosos en línea, estudios como estos son fundamentales para cuestionar las suposiciones sobre el comportamiento humano y para crear soluciones más efectivas y escalables, basadas en las necesidades de las personas a las que están destinadas, y para señalar áreas para futuras investigaciones, que puedan fortalecer nuestro conocimiento sobre desafíos globales del comportamiento como la desinformación y la información errónea.

Fuente: OCDE (2022[63]), "Misinformation and disinformation: An international effort using behavioural science to tackle the spread of misinformation", *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 21, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/b7709d4f-en.

Aunque es posible que los gobiernos no difundan públicamente los resultados de dichas investigaciones, pueden desempeñar un papel importante en la construcción de la comprensión del espacio de la información. Por otro lado, la cooperación con investigadores externos para proporcionar resultados públicos facilita a los gobiernos la recepción de diversas perspectivas y de asesoramiento. Así pues, será importante seguir desarrollando asociaciones transparentes, con buenos recursos y que sirvan a objetivos claros en el futuro.

Por ejemplo, la Iniciativa de Ciudadanía Digital canadiense se centra en ayudar a los canadienses a comprender la desinformación en línea y su impacto en la sociedad canadiense, así como en construir la base de evidencia para identificar posibles acciones y la formulación de políticas futuras en este espacio (véase Recuadro 3.15 y (Government of Canada, 2023[64])). En

los Países Bajos, el Ministerio de Asuntos de Interior y Relaciones del Reino es uno de los socios que colaboran en el seno de AI, Media and Democracy Lab, una alianza entre la Universidad de Ámsterdam, la Universidad de Ciencias Aplicadas de Ámsterdam y el Instituto de Investigación de Matemáticas e Informática de los Países Bajos para colaborar con empresas de medios de comunicación e instituciones culturales con el fin de incrementar los conocimientos relacionados con el desarrollo y la aplicación de herramientas generativas de IA (en 2022, el proyecto recibió 2,1 millones de euros).

Recuadro 3.15. La Iniciativa de Ciudadana Digital canadiense

Lanzada por el Gobierno Federal de Canadá, la Iniciativa de Ciudadanía Digital (DCI) financia a organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas e instituciones de investigación para comprender mejor y fortalecer la resistencia contra la desinformación en línea y otros daños relacionados con internet.

Desde su inicio en 2020, el Programa de Contribución Ciudadana Digital de la DCI ha proporcionado más de 21 millones de dólares canadienses en apoyo de 110 proyectos. Estos proyectos incluyen la elaboración y edición de materiales de sensibilización y aprendizaje para el público, los estudiantes y los educadores, así como el apoyo a la investigación para estudiar la creación y difusión de la desinformación en toda Canadá.

Diez convocatorias independientes de propuestas han priorizado cuestiones específicas relacionadas con la desinformación en línea y los daños relacionados con internet. Inmediatamente después de la pandemia de COVID-19, dos convocatorias de propuestas aportaron 3,5 millones de dólares canadienses para ampliar los esfuerzos de las organizaciones que apoyan la capacidad de las personas para identificar y limitar la propagación de la desinformación y la información errónea relacionadas con la salud. Tras la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, una convocatoria específica de 2022 financió iniciativas para ayudar a las personas a identificar la desinformación y la información errónea en línea relacionadas con este tema.

En el Plan Económico de Otoño de noviembre de 2022, el Gobierno de Canadá anunció una inversión ampliada de 31 millones de dólares canadienses para cuatro años. En el periodo 2024-2025, el programa prestará asistencia financiera a las propuestas que:

- desarrollen y publiquen en Canadá herramientas para apoyar las competencias de alfabetización mediática y cívica digital entre las personas ajenas a las instituciones educativas y/o las personas mayores de Canadá;
- desarrollen y publiquen herramientas en Canadá para ayudar a las personas a identificar los contenidos creados y difundidos por bots y/o inteligencia artificial;
- desarrollen y publiquen herramientas para prevenir y abordar la violencia en línea contra las mujeres, las niñas y las comunidades 2SLGBTQI+, así como otras formas de violencia facilitada por la tecnología;
- creen recursos para ayudar a los niños y progenitores de Canadá a abordar y prevenir el ciberacoso;
- desarrollen capacidades técnicas y conocimientos especializados entre las organizaciones de la sociedad civil pequeñas y medianas, que tratan de luchar contra la desinformación y la información errónea, el discurso del odio y el ciberacoso;
- desarrollen y publiquen herramientas para fomentar la resiliencia contra las actividades de desinformación e información errónea de gobiernos extranjeros, dirigidas a personas en Canadá, incluidas las comunidades de la diáspora; y
- realizar investigaciones, pruebas y evaluaciones de herramientas o intervenciones relacionadas con cualquiera de las prioridades anteriores.

Fuente: Gobierno de Canadá (2023[64]), "Digital Citizen Initiative, https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/online-disinformation.html.

Las instituciones de la Unión Europea también ilustran modelos de toda la sociedad para la financiación a largo plazo de proyectos de investigación relacionados con la lucha contra la desinformación como el ciclo de financiación del programa Horizonte 2020 (European Comission, 2023[65]). De hecho, la lucha contra la desinformación y la información errónea es una de las principales prioridades de la ronda de financiación actual (2021-2027) del programa «Horizonte Europa». Por ejemplo, el proyecto vera.ai de 7 millones de euros (2022-2025) conecta a 14 organizaciones asociadas, incluida la Unión Europea de Radiodifusión, Deutsche Welle, así como institutos de investigación, universidades, empresas privadas y la agencia de noticias AFP. En conjunto, este consorcio pretende contribuir al desarrollo de soluciones de inteligencia artificial, que puedan ayudar a desenmascarar y neutralizar las técnicas avanzadas de desinformación (VERA.AI, 2023[66]).

Otro enfoque importante, aunque menos directo, para apoyar la investigación lo ilustra la financiación de la UE al Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO), que conecta a organizaciones de la sociedad civil y académicos para realizar esfuerzos conjuntos con el fin de reforzar la integridad de la información. La segunda fase del proyecto ha financiado la creación de centros nacionales y multinacionales de investigación sobre medios digitales en toda Europa con 11 millones de euros, a través del Mecanismo «Conectar Europa». Actualmente hay 14 centros regionales de EDMO que cubren los 27 estados miembros de la UE y Noruega. Uno de los aspectos más importantes del trabajo de EDMO son las actividades de investigación centradas en el mapeo de proyectos, así como el apoyo y la coordinación de actividades de investigación sobre desinformación a nivel europeo, incluida la creación y actualización periódica de un repositorio global de artículos científicos revisados por pares sobre la desinformación. De manera similar, Canadá ha realizado una inversión de 4 millones de dólares estadounidenses (5,5 millones dólares canadienses) para crear la Red Canadiense de Investigación de Medios Digitales (CDMRN), que reúne a una serie de instituciones de investigación canadienses para fortalecer aún más la resiliencia de la información de los canadienses investigando cómo la calidad de la información, incluidas las narrativas de desinformación, afecta a las actitudes y comportamientos de los canadienses, y apoyando estrategias de alfabetización digital de los canadienses.

En el futuro, será necesario comprender mejor el papel y el impacto de los grupos cerrados y los mensajes compartidos en servicios cifrados como WhatsApp. Si bien estas plataformas ofrecen a los usuarios valiosas funciones de privacidad y seguridad, también pueden ser canales importantes para difundir información errónea y desinformación, mientras que su naturaleza privada y encriptada hace que la comprensión de los contenidos difundidos en estos canales sea imposible de analizar (OECD, 2022[67]). Otro desafío al que se enfrenta el apoyo a la investigación en este ámbito es que las herramientas de investigación, como el software especializado o las interfaces de programación de aplicaciones (API) que se utilizan para facilitar el intercambio de contenidos y datos entre aplicaciones, suelen ser prohibitivamente caras, sobre todo, para los grupos de investigación más pequeños con presupuestos limitados. Además, cada vez es más difícil acceder a los datos de las plataformas de redes sociales.

En respuesta a estos desafíos, la Ley de Servicios Digitales de la Unión Europea (DSA) trata parcialmente la cuestión de la disponibilidad de los datos para los investigadores (como se analiza más detadallamente en el Capítulo II). En concreto, el artículo 40 de la DSA estipula que «los prestadores de plataformas en línea de muy gran tamaño o de motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño proporcionarán acceso a los datos en un período razonable, especificado en la solicitud, a investigadores autorizados, que cumplan los requisitos (especificados), con la única finalidad de realizar estudios que contribuyan a la detección, determinación y comprensión de los riesgos sistémicos en la Unión» (European Union, 2022[6]).

Una cuestión fundamental relacionada con la investigación en este ámbito, es que a menudo existe una desconexión entre la investigación que se realiza y la capacidad de los gobiernos para utilizar las pruebas recopiladas en la elaboración e implementación de políticas. Investigadores y gobiernos han identificado la falta de formatos eficaces de intercambio de información y cooperación entre los actores pertinentes, tanto a nivel nacional como internacional. Con ese fin, el Gobierno francés ha apoyado el Observatorio Internacional de la Información y la Democracia, que se inspira en el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio

Climático (IPCC) para recopilar y sintetizar las investigaciones existentes, con el fin de comprender mejor el espacio de la información y la comunicación (véase Recuadro 3.16).

Recuadro 3.16. El Observatorio Internacional de la Información y la Democracia

El Pacto por la Información y la Democracia se creó en 2019 a instancias de Reporteros Sin Fronteras (RSF) y con el apoyo del Gobierno francés en 2019. En la actualidad, con 52 Estados signatarios, este proceso de gobernanza internacional no vinculante promueve las salvaguardias para el espacio de la información y la comunicación con el fin de garantizar el derecho a la información fiable, piedra angular del discurso democrático y fundamental para las instituciones democráticas. El Foro sobre Información y Democracia es la entidad civil encargada de la aplicación del Pacto, que trabaja para promover cambios en las políticas y amplificar la voz de los ciudadanos y la participación de la ciudadanía en el establecimiento de agendas y el discurso político, y reforzar el ecosistema de la información.

Un proyecto central del Foro es el Observatorio Internacional de la Información y la Democracia, creado para avanzar en una comprensión común de la estructura del espacio de la información y la comunicación, así como de su impacto en la democracia. Al reunir a la comunidad investigadora, la sociedad civil, los Estados, los reguladores y los representantes de las empresas privadas, el Observatorio se inspira en el IPCC, principalmente, en lo que respecta al espacio de la información y la comunicación. De esta manera, el Observatorio facilita la interacción entre los productores de conocimiento y los responsables políticos.

Desde esta perspectiva democrática, el Observatorio recopila y sintetiza la investigación existente y los datos disponibles a través de informes periódicos, que proporcionan a los líderes de la sociedad civil, investigadores, académicos y responsables políticos una evaluación global periódica del espacio de la información y la comunicación, y su impacto en la democracia. El trabajo del Observatorio servirá de base a las iniciativas de la comunidad internacional para fomentar la adopción de medidas reglamentarias y no reglamentarias eficaces y proporcionadas para la protección de los derechos humanos -incluido el derecho a la información fiable- y la democracia en el espacio digital.

Los informes del Observatorio proporcionan una visión sobre la investigación más innovadora disponible. Su objetivo es ayudar a garantizar que las partes interesadas compartan una comprensión común de los impactos críticos, al tiempo que se revelan las lagunas existentes en los datos de investigación y las variaciones importantes entre las distintas regiones. El Observatorio emplea una metodología sólida, que garantiza la inclusión de las perspectivas y la experiencia de la Mayoría Global. Con una estructura de gobernanza liderada por expertos internacionales de la comunidad científica y la sociedad civil, pero que realiza consultas directas con funcionarios públicos y privados, el Observatorio contribuye a la creación de referencias de conocimiento compartidas para ayudar a realinear las políticas regulatorias y garantizar que la tecnología sirva al interés público.

Los informes del Observatorio están dirigidos a gobiernos, responsables políticos, organismos reguladores, ONG, organismos de información pública y empresas tecnológicas, con el objetivo de proporcionar una comprensión común de cómo la estructura actual del espacio de la información y la comunicación está debilitando las democracias en todo el mundo. A su vez, la ambición del Observatorio es contribuir a estimular un diálogo significativo, orientar las decisiones políticas basadas en evidencia y apoyar la investigación innovadora en el campo del espacio de información digital y la democracia. El primer ciclo de trabajo se completará en diciembre de 2024.

Fuente: Entrevista al Foro sobre Información y Democracia realizada en febrero de 2024.

En última instancia, para los responsables políticos puede resultar complicado transformar los resultados de los estudios académicos en políticas prácticas. Esto sugiere que el ciclo de retroalimentación entre investigadores y gobiernos podría mejorarse para determinar qué condiciones dentro del entorno de la información son beneficiosas para la democracia y ayudar a medir el éxito de las intervenciones políticas (Wanless and Shapiro, 2022[4]).

3.5. CONSIDERACIONES Y EL CAMINO A SEGUIR

El fortalecimiento de la participación y del compromiso con el público, la sociedad civil y los trabajadores de los medios de comunicación será esencial, a medida que los países busquen reforzar la integridad de la información, reforzar la democracia y generar confianza. Para ello, será necesario un enfoque que incluya a toda la sociedad, basado en la protección y la promoción del espacio cívico, la democracia y los derechos humanos, dado el papel fundamental que las personas y los socios no gubernamentales tienen en la promoción de información saludable y los espacios democráticos.

Cabe destacar, en particular, que los ciudadanos y las partes interesadas, a menudo, poseen experiencia, capital humano y cualificaciones relevantes y necesarias, que pueden proporcionar una perspectiva complementaria a la formulación de las políticas gubernamentales y ayudar a identificar y responder a las amenazas de la desinformación. Los actores no gubernamentales también pueden tener un acceso más fácil y una mayor experiencia trabajando con grupos, a los que los gobiernos no pueden llegar tan fácilmente como, por ejemplo, migrantes, diásporas y otros grupos minoritarios, marginados o socialmente excluidos, que pueden verse especialmente afectados por la desinformación dirigida. En la medida en que los actores no gubernamentales sean vistos como fuentes más fiables de información fidedigna que las instituciones gubernamentales, el público también puede ser más receptivo a los proyectos y a otras iniciativas gestionadas por organizaciones de la sociedad civil.

Los gobiernos están avanzando constantemente en este aspecto, estableciendo cada vez más marcos para una participación y una asociación exitosas con el público y los socios no gubernamentales, reconociendo así que los grupos tienen diferentes necesidades. A medida que los gobiernos desarrollan enfoques multilaterales, deberían guiarse por las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se pueden diseñar y llevar a cabo de la mejor manera iniciativas participativas que impliquen a los ciudadanos y las partes interesadas no gubernamentales para desarrollar la comprensión del espacio de la información y desarrollar unas respuestas políticas eficaces?
- ¿Cuáles son los beneficios y los posibles inconvenientes de las asociaciones y de la colaboración con socios no gubernamentales, incluido el sector privado? ¿Cómo se pueden mitigar los inconvenientes o los riesgos para los socios gubernamentales y no gubernamentales?
- ¿Cómo pueden decidir mejor los gobiernos qué iniciativas dirigidas a fortalecer la integridad de la información deben llevarse a cabo en asociación con las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, el mundo académico y el sector privado (no solo las plataformas en línea) y dónde pueden, o más bien deberían, los gobiernos actuar en solitario?
- ¿Cómo se pueden medir los esfuerzos de toda la sociedad diseñados para fortalecer la integridad de la información para rastrear su eficacia y valor?

Para este fin, los gobiernos deberían considerar las siguientes iniciativas para seguir un enfoque aplicable a toda la sociedad destinado a fortalecer la resiliencia social y la participación de los ciudadanos y de las partes interesadas:

- Mejorar la comprensión pública y las competencias para operar en un espacio de la información gratuito, que conduzca al compromiso democrático. Los gobiernos deben garantizar que la alfabetización, la educación y las iniciativas cívicas, mediáticas y de la información digital formen parte de un esfuerzo más amplio para desarrollar la resiliencia social y medir la eficacia de dichas iniciativas. La promoción de la alfabetización mediática e informativa en los planes de estudio escolares, desde la escuela primaria y secundaria hasta la educación superior, el desarrollo de programas de formación para maestros, la realización de evaluaciones de impacto de los programas de

alfabetización mediática e informativa (incluidos los estudios longitudinales), así como el apoyo a la investigación para comprender mejor a los segmentos más vulnerables de la población al riesgo de la desinformación y para orientar mejor los programas sobre medios de comunicación e información deberían ser los pilares fundamentales del conjunto de herramientas de los gobiernos.

- Implementar leyes de acceso a la información y estándares de gobierno abierto, incluidos los datos abiertos de acceso público, para reducir las barreras que dificultan a los periodistas y los ciudadanos el acceso a la información pública y a los funcionarios públicos.
- Desarrollar competencias y trabajar con colaboradores de toda la sociedad (en particular, académicos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y plataformas en línea) para monitorear y evaluar los cambios y los impactos de las políticas en el espacio de la información. Más allá de las mediciones de resultados, los métodos para comprender el impacto de la desinformación y los esfuerzos contra la desinformación también deberían incluir el seguimiento de los cambios en los indicadores generales a lo largo del tiempo como indicadores de comportamiento y susceptibilidad a narrativas de la desinformación y la información errónea.
- Proporcionar unas directrices y unos mecanismos de supervisión claros y transparentes para el compromiso del gobierno con otros actores con el fin de garantizar que cuando los gobiernos se asocien, financien o coordinen o apoyen de otro modo las actividades de los socios no gubernamentales en cuestiones relacionadas con la integridad de la información, no puedan influir indebidamente en el trabajo de estos actores ni restringir la libertad de expresión. Las reglas, exclusiones o decisiones poco claras podrían generar desconfianza en el proceso. Tales directrices y mecanismos de supervisión son especialmente valiosos para evitar la politización real y percibida del compromiso de los gobiernos con los actores no gubernamentales.
- Desarrollar la capacidad de la función de comunicación pública, aún en gran medida infradesarrollada, para desempeñar un papel constructivo en el suministro de información oportuna y en la sensibilización sobre las amenazas, al tiempo que se desarrolla una gobernanza más sólida para su propio funcionamiento, alejada de la información politizada. A corto plazo, la función podría servir como una fuente importante de información, incluso en tiempos de crisis. A largo plazo, el desarrollo de la capacidad de la función para proporcionar a los ciudadanos las competencias necesarias para comprender mejor el entorno de la información, por ejemplo, a través del *prebunking*, podría ser una herramienta importante para la resiliencia social.
- Fortalecer los mecanismos para evitar conflictos de interés reales o sospechosos con respecto a la función de comunicación pública. La gestión transparente, responsable y profesional de la función de comunicación pública podría contribuir a que esta desempeñe un papel importante, al proporcionar información oportuna, que conciencie sobre los desafíos y las amenazas relevantes y que ofrezca una comunicación proactiva, que contribuya a fortalecer la resiliencia de la sociedad frente a la propagación de la desinformación.
- Ampliar la comprensión del espacio de la información mediante el apoyo a las actividades de investigación para comprender mejor las tendencias en los patrones de consumo de información y de contenido, las amenazas y las tácticas utilizadas por los actores extranjeros, que difunden información falsa y engañosa, y las metodologías para evaluar el impacto de las medidas de mitigación de los riesgos. Fortalecer las oportunidades y los mecanismos de investigación para informar el proceso de formulación de políticas.
- Diseñar e implementar unos mecanismos participativos eficaces con los ciudadanos, los periodistas, las plataformas de redes sociales, los académicos y las organizaciones de la sociedad civil para ayudar a establecer prioridades políticas y aclarar las necesidades y oportunidades relacionadas con el fortalecimiento de la integridad de la información. Construir un compromiso democrático más significativo, incluso a través de asambleas ciudadanas deliberativas, en

torno al diseño y la implementación de políticas relacionadas con la integridad de la información contribuirá a esfuerzos más amplios para fortalecer la resiliencia de la democracia.

- Identificar la colaboración del gobierno en materia de integridad de la información con socios no gubernamentales, incluidos los periodistas, los académicos, el sector privado y otras organizaciones no gubernamentales relevantes. Las actividades y los resultados de la participación, incluidos los relacionados con la financiación, los objetivos de la cooperación y el impacto en las decisiones de contenido, deberían ser claramente identificables por el público. Del mismo modo, el público debería poder identificar si una campaña de comunicación, una actividad de alfabetización mediática o un producto de investigación son financiados o guiados por instituciones gubernamentales.
- Adoptar medidas para asegurar la transparencia de las fuentes de financiación para mitigar los riesgos de que grupos maliciosos obtengan acceso a los datos o puedan manipular el espacio de la información de un país.
- Mitigar el riesgo para el personal gubernamental, los académicos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otros actores implicados en iniciativas de integridad de la información cuando se convierten en objetivos de campañas de desinformación, otras amenazas y acoso. Cuando sea necesario, habilitar las medidas adecuadas para proteger los derechos humanos de las personas afectadas.

REFERENCIAS

Basol, M. et al. (2021), "Towards psychological herd immunity: Cross-cultural evidence for two prebunking interventions against COVID-19 misinformation", *Big Data & Society*, Vol. 8/1, https://doi.org/10.1177/20539517211013868. [34]

Be media smart (2023), "Be media smart website", https://www.bemediasmart.ie/ (accessed on 15 February 2024). [22]

Citizens' Assembly on Democratic Expression (2022), , https://static1.squarespace.com/static/5f8ee1ed6216f64197dc541b/t/632c7bdbe8994a793e6256d8/1663859740695/CitizensAssemblyOnDemocraticExpression-PPF-SEP2022-FINAL-REPORT-EN-1.pdf. [62]

CLEMI (2023), *Bilan de formation 2021-2022*, https://www.clemi.fr/fr/bilans-de-formation.html. [35]

CLEMI (n.d.), *CLEMI website*, Centre pour l'éducation aux médias et à l'information, https://www.clemi.fr/fr/qui-sommes-nous.html (accessed on 15 February 2024). [18]

Council of Europe (2016), *Mapping of media literacy practices and actions in EU-28*, https://rm.coe.int/media-literacy-mapping-report-en-final-pdf/1680783500. [36]

EFCSN (2022), "The European Fact-Checking Standards Network Project", European Fact-Checking Standards Network, https://eufactcheckingproject.com/. [54]

European Comission (2023), "Funded projects in the fight against disinformation", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/fighting-disinformation/funded-projects-fight-against-disinformation_en. [65]

European Commission (2023), *Guidelines pursuant to Article 33a(3) of the Audiovisual Media Services Directive on the scope of Member States' reports concerning measures for the promotion and development of media literacy skills*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023XC0223%2801%29. [12]

European Commission (n.d.), "DigComp", https://joint-research-centre.ec.europa.eu/digcomp_en. [41]

European Union (2022), *Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)*, Publications Office of the European Union, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?ur. [6]

European Union (2018), *Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provis*, Publications Office of the European Union, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L1808. [7]

Faktograf (2023), *Harassment of Fact-checking Media Outlets in Europe*, https://faktograf.hr/site/wp-content/uploads/2023/03/preliminary-survey-report-final.pdf. [52]

Forum on Information and Democracy (2023), *OECD Tackling disinformation: Strengthening democracy through information integrity conference*. [58]

Forum on Information and Democracy (2023), *Pluralism of news and information in curation and indexing algorithms*, https://informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2023/08/Report-on-Pluralism-Forum-on-ID.pdf. [14]

Full Fact (2022), *Full Fact Report 2022: Tackling online misinformation in an open society - what law and regulation should do*, https://fullfact.org/media/uploads/full-fact-report-2022.pdf. [55]

Government of Canada (2023), *Digital Citizen Initiative*, https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/online-disinformation.html. [64]

Government of Finland (2019), *Media Literacy in Finland: National Media Education Policy*, Ministry of Education and Culture, https://medialukutaitosuomessa.fi/mediaeducationpolicy.pdf. [16]

Government of Ireland (2022), *Report of the Future of Media Commission*, https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/229731/2f2be30d-d987-40cd-9cfe-aaa885104bc1.pdf#page=null. [61]

Government of Netherlands (2022), *Government-wide strategy for effectively tackling disinformation*, https://www.government.nl/documents/parliamentary-documents/2022/12/23/government-wide-strategy-for-effectively-tackling-disinformation. [5]

Government of New Zealand (2020), *Make summer unstoppable by hitting COVID-19 for six*, https://www.beehive.govt.nz/release/make-summer-unstoppable-hitting-covid-19-six. [47]

Government of Portugal (2017), *Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/2023*. [15]

Government of the UK (2022), *Government Communcation Service Propriety Guidance*, https://gcs.civilservice.gov.uk/publications/propriety-guidance/. [46]

Government of the UK (2022), "Help for vulnerable people to spot disinformation and boost online safety", https://www.gov.uk/government/news/help-for-vulnerable-people-to-spot-disinformation-and-boost-online-safety. [25]

Guess, A., J. Nagler and J. Tucker (2019), "Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook", *Science Advances*, Vol. 5/1, https://doi.org/10.1126/sciadv.aau4586. [24]

Hill, J. (2022), "Policy responses to false and misleading digital content: A snapshot of children's media literacy", *OECD Education Working Papers*, No. 275, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1104143e-en. [11]

IFCN (2023), "Commit to transparency — sign up for the International Fact-Checking Network's code of principles", International Fact-Checking Network, https://ifcncodeofprinciples.poynter.org/. [53]

Kalenský, J. and R. Osadchuk (2024), *How Ukraine fights Russian disinformation: Beehive vs mammoth*, https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2024/01/20240124-Hybrid-CoE-Research-Report-11-How-UKR-fights-RUS-disinfo-WEB.pdf. [45]

Latvian State Security Service (n.d.), "Annual reports", https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports (accessed on 15 February 2024). [30]

Louis-Sidois, C. (2022), "Checking the French Fact-checkers", *SSRN Electronic Journal*, https://doi.org/10.2139/ssrn.4030887. [50]

Maertens, R. et al. (2021), "Long-term effectiveness of inoculation against misinformation: Three longitudinal experiments", *Journal of Experimental Psychology: Applied*, Vol. 27/1, pp. 1-16, https://doi.org/10.1037/xap0000315. [33]

Media Literacy Ireland (n.d.), "What is Media Literacy Ireland?", https://www.medialiteracyireland.ie/ (accessed on 15 February 2024). [21]

Media literacy now (2022), *Media Literacy Policy Report 2022*, https://medialiteracynow.org/policyreport/. [13]

Media Literacy Week (2023), "Media Literacy Week celebrates diversity in creating and developing a better media environment for all", https://mediataitoviikko.fi/in-english/. [23]

Morris, K. (2023), *Ofcom's Toolkit for Evaluating Media Literacy Interventions*, Media & Learning Association, https://media-and-learning.eu/type/featured-articles/ofcoms-toolkit-for-evaluating-media-literacy-interventions/. [40]

Neylan, J. et al. (2023), "How to "inoculate" against multimodal misinformation: A conceptual replication of Roozenbeek and van der Linden (2020)", *Scientific Reports*, Vol. 13/1, https://doi.org/10.1038/s41598-023-43885-2. [43]

Norwegian Media Authority (2021), *Critical Media Understanding in the Norwegian Population*, https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/kritisk-medieforstaelse/211214-kmf_hovudrapport_med_engelsk_2021.pdf. [38]

Norwegian Media Authority (2021), *Stop, think, check: How to expose fake news and misinformation*, https://www.medietilsynet.no/english/stop-think-check-en/. [20]

OECD (2023), *Drivers of Trust in Public Institutions in New Zealand, Building Trust in Public Institutions,*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/948accf8-en. [48]

OECD (2023), "Good practice principles for public communication responses to mis- and disinformation", *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 30, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/6d141b44-en. [28]

OECD (2023), "What is resilience and how to operationalise it?", OECD, Paris, https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/risk-resilience. [1]

OECD (2022), *Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/76972a4a-en. [67]

OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b407f99c-en. [56]

OECD (2022), "Misinformation and disinformation: An international effort using behavioural science to tackle the spread of misinformation", *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 21, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b7709d4f-en. [63]

OECD (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f765caf6-en. [68]

OECD (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d234e975-en. [3]

OECD (2022), *Trends Shaping Education 2022*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/6ae8771a-en. [10]

OECD (2021), *21st-Century Readers: Developing Literacy Skills in a Digital World*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/a83d84cb-en. [2]

OECD (2021), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/22f8031c-en. [44]

OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/339306da-en. [60]

OECD (2017), "Recommendation of the Council on Open Government", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0438, OECD, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438. [57]

OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379. [59]

OECD (forthcoming), *Unlocking public communication's potential for stronger democracy and increased trust*. [49]

Ofcom (2023), *A toolkit for evaluating media literacy interventions*, https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/media-literacy-research/approach/evaluate/toolkit. [39]

Ofcom (2023), *Making Sense of Media*, https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/media-literacy-research. [8]

Pew Research (2019), *Republicans far more likely than Democrats to say fact-checkers tend to favor one side*, https://www.pewresearch.org/short-reads/2019/06/27/republicans-far-more-likely-than-democrats-to-say-fact-checkers-tend-to-favor-one-side/. [51]

Portuguese Regulatory Authority for the Media (2023), *Media Literacy in Portugal: 1st Report under No. 2 of Article 33.A of the Audiovisual Media Services Directive*, https://www.erc.pt/en/reports/media-literacy/1st-report-under-n-2-of-article-33-a-of-the-audiovisual-media-services-directive-eu-/. [17]

Republic of Lithuania (2022), *National Threat Assessment 2022*, State Security Department (VSD)/Defence Intelligence and Security Service under the Ministry of National Defence (AOTD), https://www.vsd.lt/wp-content/uploads/2022/04/ANGL-el-_.pdf. [31]

Roozenbeek, J. and S. van der Linden (2021), *Don't Just Debunk, Prebunk: Inoculate Yourself Against Digital Misinformation*, https://www.spsp.org/news-center/blog/roozenbeek-van-der-linden-resisting-digital-misinformation. [26]

Roozenbeek, J. and S. van der Linden (2020), "Breaking Harmony Square: A game that "inoculates" against political misinformation", *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, https://doi.org/10.37016/mr-2020-47. [42]

Supo (2022), "Supo Yearbook 2021: Finns must be prepared for influencing efforts from Russia during NATO debate", SUPO Finnish Security and Intelligence Service, https://supo.fi/en/-/supo-yearbook-2021-finns-must-be-prepared-for-influencing-efforts-from-russia-during-nato-debate. [29]

Swedish Security Service (n.d.), "Sweden Security Police Yearbooks", https://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/publikationer/sakerhetspolisens-arsberattelse.htm (accessed on 15 February 2024). [32]

The Dutch Media Literacy Network (n.d.), "About Dutch Media Literacy Network", https://netwerkmediawijsheid.nl/over-ons/about-dutch-media-literacy-network/ (accessed on 15 February 2024). [19]

UK Department for Digital, Culture, Media & Sport (2021), *Online media literacy strategy*, https://www.gov.uk/government/publications/online-media-literacy-strategy. [37]

UNESCO (2023), *Media and information literacy*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, https://www.unesco.org/en/media-information-literacy#:~:text=Media%20and%20information%20literacy%20empowers,to%20information%2C%20and%20sustainable%20development. [9]

Van der Linden, S. (2023), *Foolproof: Why we fall for Misinformation and How to Build Immunity*, 4th Estate. [27]

VERA.AI (2023), *Project Summary: Facts & Figures*, https://www.veraai.eu/project-summary (accessed on 19 October 2023). [66]

Wanless, A. and J. Shapiro (2022), *A CERN Model for Studying the Information Environment*, https://carnegieendowment.org/2022/11/17/cern-model-for-studying-information-environment-pub-88408. [4]

NOTAS

[1] para obtener información adicional, consulte: https://www.mk.gov.lv/lv/media/14255/download

[2] Para obtener información adicional, consulte: https://www.isdatechtzo.nl/

[3] Para obtener información adicional, consulte OCDE (2022[68]), *Directrices sobre Participación Ciudadana de la OCDE*.



4 Actualizar las medidas de gobernanza y la arquitectura institucional para reforzar la integridad del espacio informativo

Este capítulo analiza cómo los países están actualizando sus medidas de gobernanza y su arquitectura institucional para fortalecer la integridad del espacio informativo. Estudia la función que desempeñan los marcos estratégicos y los mecanismos de coordinación intergubernamental para lograr un enfoque coherente en la elaboración de políticas públicas. También, analiza la necesidad de equipar a los funcionarios públicos con las competencias y los recursos necesarios para tener una mejor comprensión de los riesgos planteados por la desinformación. Por último, explora el papel de una gobernanza reglamentaria adaptada, que favorezca un entorno en el que pueda prosperar la información fiable y de calidad.

Este capítulo incluye datos de 24 países miembros de la OCDE obtenidos de la encuesta «Arquitectura institucional y prácticas de gobernanza para fortalecer la integridad de la información», diseñada por el equipo del Centro de Recursos DIS/MIS de la OCDE. Los países que han respondido a esta encuesta son: Australia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, República Eslovaca, España, Suecia, Suiza, Turquía y Estados Unidos.

4.1. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos de la OCDE están adaptando sus instituciones y medidas políticas para responder a las amenazas que plantea la desinformación y crear un entorno favorable para que prospere la información precisa, fiable y plural. Desde el punto de vista de la gobernanza, el reto es significativo, ya que los gobiernos se hallan en una posición compleja: se necesitan medidas para contrarrestar la desinformación y reforzar la integridad de la información. Sin embargo, dichas medidas no deben en ningún caso y bajo ninguna circunstancia llevar a un mayor control de la información ni socavar la libertad de expresión.

La variedad de amenazas que plantean las campañas de desinformación, desde las teorías conspirativas sobre salud pública hasta la manipulación informativa y la injerencia por parte de agentes extranjeros, tal como se vio recientemente durante la pandemia de COVID-19 y la manipulación de la información por parte de Rusia para socavar el (European Union External Action Service, 2023[1]) apoyo internacional a Ucrania, han actuado como un catalizador para que los gobiernos aborden este fenómeno global de manera coordinada.

Para lograrlo, es fundamental establecer marcos estratégicos a nivel nacional, unidades de coordinación administrativa y grupos de trabajo especializados. Además, se necesita invertir en el desarrollo de capacidades en las administraciones públicas para elaborar políticas respaldadas por evidencia y adaptadas al problema que se pretende resolver. En este sentido, los gobiernos deben evaluar sus medidas políticas y prácticas institucionales para fortalecer la integridad del espacio informativo, reconociendo que:

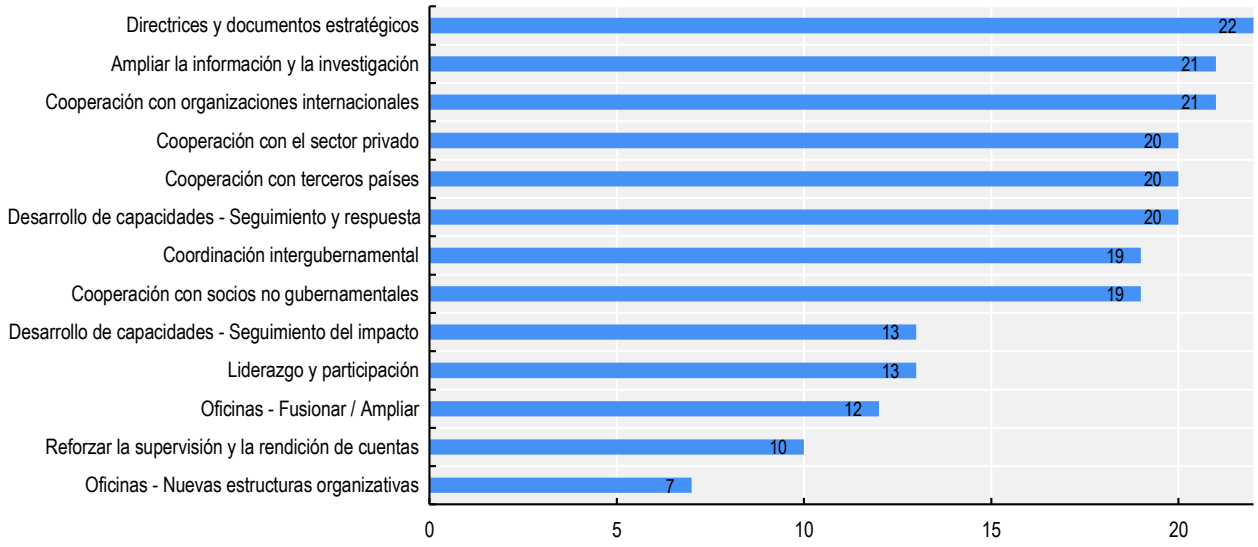
- Se necesita orientación estratégica y esfuerzos coordinados, a nivel nacional e internacional.
- Un espacio de la información en constante evolución requiere que los gobiernos inviertan en programas de formación y de infraestructura tecnológica dentro de las administraciones públicas, para poder desarrollar unas políticas coherentes e integrales.
- Los gobiernos deben adaptar y actualizar una gobernanza regulatoria que impulse un entorno propicio para que prospere la información fiable.

4.2. LA COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL Y LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA SON ESENCIALES PARA HACER FRENTE A LA DESINFORMACIÓN

Un fenómeno multifacético y complejo como la desinformación, que implica múltiples actores, canales y tácticas, requiere un enfoque coordinado y estratégico en materia de políticas públicas. La rápida proliferación de contenidos falsos y engañosos ha concienciado a los países de la necesidad de desarrollar una visión integral sobre cómo mejorar el grado de integridad en el espacio informativo. Para ello, los gobiernos están creando o actualizando gradualmente sus mecanismos de coordinación. Dentro de los países, los mecanismos de coordinación varían mucho y pueden consistir en oficinas centrales (ya sean unidades, células, etc.) o grupos de trabajo interinstitucionales conformados por funcionarios públicos. Estos últimos suelen tener mandatos y áreas de actuación específicos.

La prioridad dada a los aspectos de coordinación es clara: casi todos los participantes de la encuesta de la OCDE identificaron el desarrollo, la actualización o el incremento de la relevancia de los documentos de políticas y/o estrategias nacionales como una prioridad principal[1] (Figura 4.1). La mayoría de los países encuestados también señalaron la importancia de una mejor coordinación dentro y fuera del gobierno, así como el desarrollo de capacidades para identificar y responder a las amenazas de la desinformación. Estas prioridades proporcionan un marco para orientar las prioridades de los gobiernos hacia el objetivo de fortalecer la integridad de la información.

Figura 4.1. Áreas que mejorar en el futuro para reforzar la integridad de la información



Nota: núm.= 22
Fuente: Encuesta de la OCDE sobre arquitectura institucional y prácticas de gobernanza para fortalecer la integridad de la información, 2023.

4.2.1. Elaborar marcos estratégicos para combatir la desinformación y reforzar la integridad de la información es una prioridad

Los marcos estratégicos son esenciales para establecer una visión coherente y una respuesta eficaz en el fortalecimiento de la integridad del espacio informativo. Las estrategias nacionales pueden proporcionar claridad al permitir establecer responsabilidades institucionales, prevenir la duplicación de esfuerzos y contribuir a evitar asimetrías de información en la administración pública. Es importante recalcar que un documento estratégico no es un fin en sí mismo, sino un medio para guiar el diseño de medidas políticas y establecer plazos de evaluación para determinar el correcto funcionamiento y el progreso de las políticas implementadas (OECD, 2020[2]).

Algunos países, especialmente en los últimos años, han desarrollado estrategias nacionales centradas específicamente en luchar contra la desinformación y reforzar la integridad de la información. Sin embargo, los datos de la encuesta de la OCDE muestran que solo nueve países (Australia, Estonia, Letonia, Lituania, Portugal, España, Países Bajos, Italia y Estados Unidos) han desarrollado un documento estratégico, que proporciona orientación sobre cómo combatir la desinformación y reforzar la integridad de la información a nivel nacional.[2] Otros países, como Irlanda y Alemania, aún están en proceso de desarrollar estrategias nacionales específicamente centradas en estos temas.

Las estrategias de los países suelen abarcar aspectos operativos como la designación de puntos focales, la delimitación de competencias de los mecanismos de coordinación y el establecimiento de plazos para garantizar la implementación y la evaluación de las medidas políticas (véase un Recuadro 4.1 resumen de la estrategia nacional de los Países Bajos).

Recuadro 4.1. La estrategia del gobierno neerlandés para combatir la desinformación

En diciembre de 2022, los Ministerios neerlandeses de Asuntos de Interior y Relaciones con el Reino, Justicia y Seguridad, y Educación, Cultura y Ciencia presentaron ante la Cámara de Representantes una nueva estrategia gubernamental para proteger el debate público libre y abierto frente a la desinformación.

En el documento, presentan su estrategia nacional como un enfoque eficaz para abordar la información errónea y la desinformación centrado en los valores y los derechos fundamentales del estado de derecho, como la libertad de expresión y la libertad de prensa. Un punto importante de la estrategia de los Países Bajos es su afirmación de que la calificación de la desinformación como tal y la realización de verificaciones de hechos no constituyen un deber principal del gobierno. Sin embargo, el documento sí señala que cuando están en juego la seguridad nacional, la salud pública o la estabilidad social y/o económica, el gobierno puede actuar y desmentir la información falsa y engañosa.

La estrategia describe que el Ministro de Asuntos de Interior y Relaciones con el Reino tiene la responsabilidad de coordinar la política contra la desinformación y que actúa como el principal punto de contacto dentro del gobierno nacional y con las autoridades municipales y provinciales. El ministerio deberá desempeñar esta función promoviendo la colaboración entre las autoridades en este ámbito y cumpliendo una función de conocimiento. La estrategia también subraya la necesidad de contar con mecanismos de coordinación internacional, del Sistema Europeo de Alerta Temprana, del Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contras las Amenazas Híbridas, el Centro de Excelencia StratCom de la OTAN y foros internacionales como la Unión Europea, el G7 y la OCDE. Esta estrategia actualiza la primera política gubernamental sobre desinformación presentada en 2019 (Documentos Parlamentarios II 2019/2020, 30821, núm. 91).

Fuente: Gobierno de los Países Bajos (2022[3]), *Government-wide strategy for effectively tackling disinformation*, https://www.government.nl/documents/parliamentary-documents/2022/12/23/government-wide-strategy-for-effectively-tackling-disinformation.

Además de las estrategias nacionales, en muchos países las orientaciones estratégicas para responder a la desinformación se incluyen como parte de otros documentos nacionales. Esto se debe en parte a la naturaleza multifacética de este fenómeno. Este es el caso de Australia, Colombia, Costa Rica, Estonia, Francia, Finlandia, Alemania, Luxemburgo[3] y República Eslovaca.

En Alemania y Estonia, por ejemplo, las medidas para combatir la desinformación vienen descritas en su política de seguridad nacional. La Estrategia de Seguridad Nacional alemana, adoptada por el Consejo de Ministros en junio de 2023, menciona diversas medidas para prevenir campañas de desinformación y comprender cómo se cruzan con otras amenazas a la seguridad nacional. En Estonia, el Concepto de Seguridad Nacional (actualizado en febrero de 2023) estipula un curso de acción para combatir la desinformación. En Australia, las políticas para combatir la desinformación también forman parte de sus prioridades en materia de interferencia digital y extranjera, a las que se hace referencia tanto en la Estrategia Internacional de Compromiso Cibernético y Tecnológico Crítico de Australia, como en la Estrategia Australiana de Lucha contra las Injerencias Extranjeras. En Francia, la Revisión Nacional Estratégica (*Revue nationale stratégique*, en francés), presentada por el presidente francés en octubre de 2022, ofrece una visión general del entorno de defensa y seguridad nacional e internacional del país, destacando la lucha contra la desinformación como una prioridad. La Revisión también ha sido el punto de partida de la Estrategia Nacional de Influencia, actualmente en proceso de elaboración por el Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores, y de la creación de unidades específicas para la lucha contra la desinformación en el seno de varios ministerios, incluido el Ministerio para Europa y Asuntos Exteriores y el Ministerio de Defensa.

Además, la República Eslovaca adoptó su Concepto de Comunicación Estratégica en junio de 2023, para servir de ayuda a la función de comunicación estratégica para

responder y mitigar los efectos nocivos de las operaciones de influencia en el espacio de la información y aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. Este documento detalla los esfuerzos para mejorar la comunicación entre el Estado y los ciudadanos, formalizar y agilizar la cooperación y coordinación de las instituciones públicas en la comunicación estratégica y acelerar la respuesta del Estado en la lucha contra la desinformación (Government of the Slovak Republic, 2023[4]).

Más allá del marco estratégico en sí, el proceso de desarrollo, implementación y posterior seguimiento de una estrategia exige atención. De hecho, un proceso de desarrollo de estrategias inclusivo y riguroso podría contribuir a garantizar que los objetivos promuevan metas democráticas y sean significativos para los ciudadanos (OECD, 2020[2]). Para garantizarlo, algunos países han creado grupos de trabajo que ayudan a articular este proceso. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo Nacional de Estrategia contra la Desinformación, de Irlanda, creado en el 2023, fue el resultado de una recomendación de la Comisión irlandesa sobre el Futuro de los Medios de Comunicación (FoMC), que pedía un enfoque más coordinado y estratégico para combatir el impacto perjudicial de la desinformación en la sociedad y la democracia irlandesas (Recuadro 4.2).

Recuadro 4.2. Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Nacional de Lucha contra la Desinformación de Irlanda

En 2022, el gobierno irlandés creó el «Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Nacional de Lucha contra la Desinformación», coordinado por el Departamento de Turismo, Cultura, Artes, Gaeltacht, Deportes y Medios de Comunicación. El organismo incluye a representantes de la industria, del mundo académico, de la sociedad civil y de los departamentos gubernamentales.

Según lo recomendado por la Comisión irlandesa sobre el Futuro de los Medios de Comunicación, este grupo de trabajo es el encargado de desarrollar una Estrategia Nacional contra la Desinformación en consulta con todos los departamentos y organismos pertinentes, incluido el centro irlandés del Observatorio Europeo de los Medios Digitales, las partes interesadas de la industria, los medios de comunicación, los grupos de la sociedad civil, los verificadores de datos irlandeses y los investigadores de la desinformación. Para ello, se establecieron tres subgrupos encargados de examinar las áreas temáticas relativas a la desinformación, que abarcan:

- El mapeo de las iniciativas existentes;
- El examen del entorno normativo actual y emergente;
- El apoyo al periodismo libre, independiente y de alta calidad, y la protección de la información de interés público.

Cada subgrupo publicó un informe sobre su área temática. El período de consulta, ya finalizado, ha consistido en una consulta pública por escrito y un foro de consultas abierto a una amplia gama de partes interesadas. Está previsto que la Estrategia se publique a finales del primer trimestre de 2024.

La Estrategia tiene como objetivo coordinar los esfuerzos nacionales para combatir la desinformación y proporcionar un enfoque conjunto para garantizar que se apliquen restricciones efectivas a la creación y difusión de este material dañino. El grupo de trabajo también se encarga de desarrollar un seguimiento eficaz a largo plazo de la aplicación del Código de buenas prácticas en materia de desinformación y el Reglamento de servicios digitales en Irlanda. Las actas de las reuniones del grupo de trabajo y otros documentos relevantes se publican en el sitio web oficial del gobierno.

Fuente: Gobierno de Irlanda (2023[5]), National Counter Disinformation Strategy Working Group, https://www.gov.ie/en/publication/04f9e-national-counter-disinformation-strategy-working-group.

A medida que los esfuerzos del gobierno para construir la integridad de la información continúen desarrollándose, valdrá la pena avanzar en la comprensión de las tendencias y prioridades con el fin de aclarar y fortalecer el papel de la orientación estratégica en este ámbito.

4.2.2. Los mecanismos de coordinación gubernamentales deben tener objetivos, competencias y ámbitos de actuación claramente definidos

Un enfoque multiinstitucional coherente podría ayudar a los países a identificar sinergias entre las prioridades sectoriales, asignar unas responsabilidades claras, evitar la duplicación de esfuerzos y promover acciones de apoyo mutuo entre las instituciones que luchan contra la desinformación. Por ejemplo, establecer la capacidad operativa para rastrear, prevenir y desacreditar las campañas de manipulación de la información, a menudo requiere una coordinación a nivel estratégico para implementar sistemas, procesos y funciones de seguimiento, así como a nivel táctico, para garantizar que se puedan adoptar las medidas oportunas.

Las formas en que los países coordinan sus respuestas a las amenazas de la desinformación y los esfuerzos para mejorar la integridad de la información son muy variadas y evolucionan rápidamente. A nivel nacional, las responsabilidades se reparten por todo el sector público, incluido el gobierno, los ministerios competentes (incluidos seguridad, digital, comunicación, medios de comunicación, cultura, educación e investigación), las agencias de seguridad e inteligencia y los reguladores. La complejidad de los esfuerzos para reforzar la integridad de la información en las democracias exige el establecimiento de mecanismos de coordinación para facilitar la cooperación dentro y entre los gobiernos.

Los datos de la encuesta de la OCDE muestran que la mitad de los países encuestados (54 %) tienen por lo menos un mecanismo intergubernamental dedicado a coordinar los esfuerzos nacionales para identificar y responder a la desinformación y/o proporcionar asesoramiento técnico sobre políticas relacionadas con este asunto.[4] Estos mecanismos suelen funcionar como unidades centrales (como oficinas o células) con un mandato oficial para coordinar responsabilidades y/o como grupos de trabajo especializados, compuestos por funcionarios públicos de todo el gobierno (Figura 4.2).

Figura 4.2. Mecanismos de coordinación gubernamentales para combatir la desinformación

Unidad de coordinación intergubernamental

Unidad, oficina o célula gubernamental encargada de la coordinación de políticas y acciones entre diferentes organismos y/o niveles administrativos, para hacer frente a las amenazas que plantea la desinformación y mejorar la integridad de la información.

Las responsabilidades de coordinación pueden incluir el intercambio regular de información, el establecimiento de prioridades políticas y la implementación de un marco estratégico integrado de todo el gobierno.

Estos mecanismos de coordinación facilitan la asignación de recursos humanos y financieros, y evitan la duplicación de esfuerzos políticos, garantizando la colaboración vertical (autoridad central) y horizontal (coherencia interna y eficiencia) entre los organismos gubernamentales.

Los ejemplos incluyen:
- VIGINUM de Francia
- Centro Nacional de Gestión de Crisis de Lituania
- Agencia de Defensa Psicológica de Suecia
- Centro de Compromiso Global de Estados Unidos

Grupo de trabajo

Grupo de expertos en su calidad de funcionarios públicos, creado para proporcionar asesoramiento técnico coordinado al gobierno sobre cómo abordar amenazas específicas planteadas por la desinformación y/o desarrollar medidas dirigidas para mejorar la integridad de la información.

Dentro de un mismo país se pueden crear diferentes grupos de trabajo de carácter permanente o temporal, lo que permite realizar intervenciones y trabajos técnicos más eficaces frente a, por ejemplo, la manipulación de la información en unas elecciones o las campañas de salud pública.

Al tener una función similar a la de un grupo de trabajo, también se puede establecer un comité asesor, en el que generalmente participan expertos externos al gobierno.

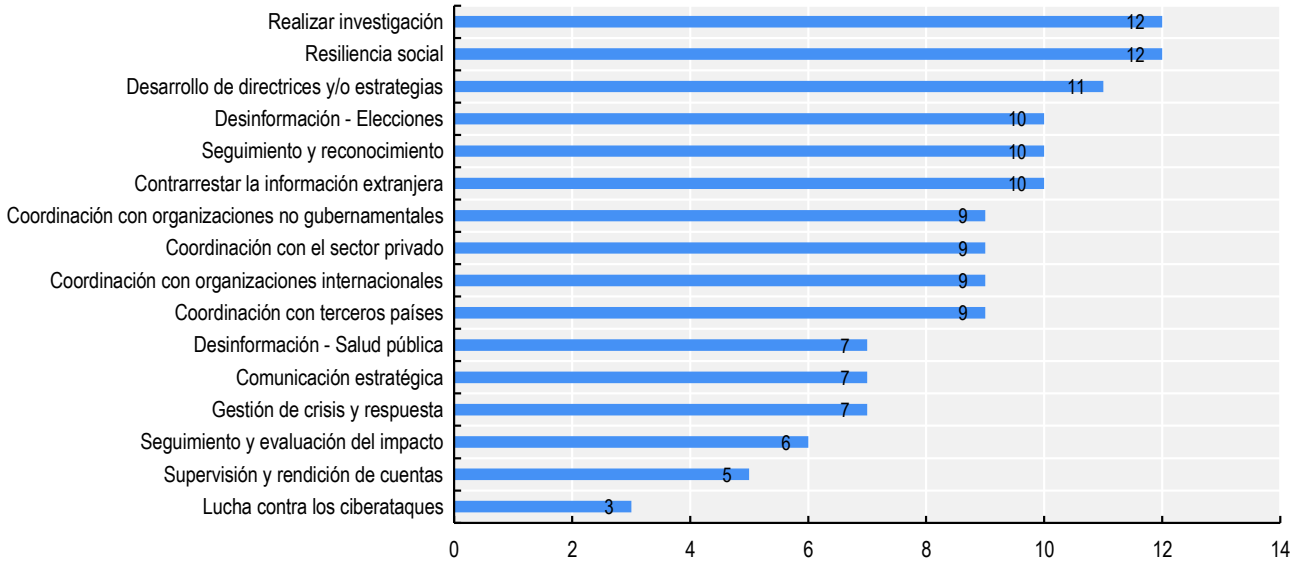
Los ejemplos incluyen:
- El Grupo de Trabajo de Garantía de la Integridad Electoral de Australia
- El Grupo de trabajo de Canadá sobre las amenazas a las elecciones en materia de seguridad e inteligencia (SITE)

Fuente: elaboración de los autores.

Cabe destacar que la formación de mecanismos de coordinación es un esfuerzo relativamente reciente, ya que todos ellos se han creado, por lo menos en su forma actual, desde 2016. Dadas las tendencias recientes en la desinformación, los gobiernos han tenido dificultades para definir su papel a la hora de abordar tales amenazas. El establecimiento de oficinas o mecanismos oficiales ha ayudado a los gobiernos democráticos a comprender y responder a estas amenazas, incluso proporcionando claridad sobre los tipos exactos de comportamiento y contenido a los que las agencias gubernamentales deben responder (Kleis Nielsen, 2021[6]). Los grupos de coordinación también crean puntos focales dentro de los gobiernos, que promueven la transparencia para ayudar a gestionar el riesgo de que las medidas diseñadas para combatir la desinformación exacerben la desconfianza social y mitiguen los efectos indeseados sobre la libertad de expresión y de opinión (Butcher, 2019[7]).

Los mecanismos de coordinación establecidos comparten a grandes rasgos objetivos prioritarios en relación con la realización de investigaciones sobre la dinámica de la desinformación, el aumento de la resiliencia social a la difusión de información falsa y engañosa, y el desarrollo o el aumento de la relevancia de las directrices y/o documentos estratégicos (Figura 4.3).

Figura 4.3. Objetivos del mecanismo de coordinación intergubernamental



Nota: núm.= 13 países.
Fuente: Encuesta de la OCDE sobre arquitectura institucional y prácticas de gobernanza para fortalecer la integridad de la información (2023).

Unidades de coordinación intergubernamental

Con respecto a los mecanismos de coordinación intergubernamental, las respuestas a las encuestas y a la información pública disponible sugieren que, por lo general, los países han desarrollado marcos legales que definen los parámetros dentro de los cuales pueden operar estos mecanismos. Estas disposiciones legales son especialmente importantes para explicar el alcance de la acción del mecanismo de coordinación, para establecer controles internos y procedimientos de presentación de informes para sus actividades y para reducir el riesgo de un posible abuso de las medidas de política pública.

De hecho, los mecanismos y unidades de coordinación intergubernamental deben tener unos mandatos claros y se les debe impedir expresamente intervenir en ámbitos de políticas, que pudieran poner en peligro la libertad de expresión y socavar la calidad democrática. Para ello, en mayo de 2023, Letonia aprobó los estatutos del Grupo de Coordinación Nacional sobre Seguridad del Espacio de la Información. Estos estatutos definen las normas jurídicamente vinculantes, que el mecanismo utiliza para operar y establecen el Departamento de Coordinación de Comunicación Estratégica de la Cancillería del Estado como la autoridad de gestión central (Recuadro 4.3).

Recuadro 4.3. El Grupo de Coordinación Nacional sobre Seguridad del Espacio de la Información – Letonia

El Grupo de Coordinación Nacional de la Seguridad del Espacio de Información es un órgano consultivo, que facilita la cooperación y el intercambio de información entre las instituciones encargadas de responder y mitigar los riesgos y desafíos de seguridad correspondientes.

Dirigido por el Departamento de Coordinación de Comunicación Estratégica de la Cancillería del Estado (StratCom), este grupo tiene dos funciones principales: (i) coordinar y supervisar la implementación del Informe Conceptual sobre la Comunicación Estratégica Estatal y la Seguridad del Espacio de la Información para 2023-2027; y (ii) facilitar la detección, reducción y prevención de riesgos y amenazas al espacio de la información estatal y la seguridad pública.

Los organismos que forman parte de dicho grupo son: la Cancillería del Presidente, los Ministerios de Cultura, Relaciones Exteriores, Interior, Defensa, Justicia, Protección Ambiental y Desarrollo Regional, Finanzas, Transporte, Educación y Ciencia, Economía, la Oficina del Primer Ministro, el Servicio de Seguridad del Estado, la Policía Estatal, el Consejo Nacional de Medios de Comunicación Electrónicos, el Consejo de Medios de Comunicación Electrónicos Públicos, la Institución de Respuesta a Incidentes de Seguridad de las Tecnologías de la Información CERT.lv y la Oficina de Protección de la Constitución.

Fuente: Latvijas Vēstnesis (2023[8]), «Valsts informatīvās telpas drošības koordinācijas grupas nolikums», https://likumi.lv/ta/id/341811-valsts-informativas-telpas-drosibas-koordinacijas-grupas-nolikums.

Una función esencial es la necesidad de que los gobiernos respondan rápidamente y, a menudo, dentro del ciclo de noticias, especialmente durante las crisis, para garantizar que se comparta una información precisa y evitar que arraiguen los contenidos falsos o engañosos. Las estructuras de crisis informativas son una herramienta importante en este sentido. En Lituania, la Estrategia de Seguridad Nacional estableció la creación del Centro Nacional de Gestión de Crisis (NKVC) como centro de referencia y de situación para coordinar las respuestas a las amenazas a la seguridad nacional, incluida la desinformación (Recuadro 4.4).

Recuadro 4.4. El Centro Nacional de Gestión de Crisis – Lituania

Desde 2017, las amenazas de desinformación dirigidas a Lituania han sido gestionadas por la Cancillería del Gobierno, tal y como establece la Estrategia de Seguridad Nacional del país. En 2022, se creó el Centro Nacional de Gestión de Crisis (NCMC) como el organismo encargado de la coordinación de la prevención y la gestión de crisis, incluida la respuesta del Estado a la desinformación a nivel nacional. En caso de crisis o de situaciones de emergencia, el Centro propone respuestas y soluciones, asiste a su implementación y facilita la coordinación interinstitucional.

Dentro del NCMC hay un Grupo de Trabajo de Coordinación de la Comunicación Estratégica coordina la comunicación estratégica en cuestiones de seguridad nacional a través de:

- Un grupo de trabajo intergubernamental (consistente en reuniones semanales y chats de Signal)
- Cooperación con los municipios (mediante chats de Signal).
- Participación de la sociedad civil y expertos académicos (reuniones trimestrales y chats de Signal)
- Interacción con los medios de comunicación (mediante chats de Signal)

Este modelo se probó con éxito durante la cumbre de la OTAN de 2023 celebrada en Vilna. Para formalizar y fortalecer el modelo, el NCMC creará en 2024 un modelo intergubernamental de seguimiento, evaluación e intercambio de información, compuesto por 10 instituciones gubernamentales, y desarrollará una estrategia de comunicación estratégica en el ámbito de la seguridad nacional.

Fuente: Departamento de Seguridad del Estado de Lituania (2022[9]), Evaluación de amenazas, https://www.vsd.lt/en/threats/threats-national-security-lithuania/; Gobierno de la República de Lituania (2023[10]), «Lithuania's new crisis management model presented at Baltic States Centres of Government Meeting», https://lrv.lt/en/news/lithuanias-new-crisis-management-model-presented-at-baltic-states-centres-of-government-meeting/.

Otros países han establecido organismos de coordinación a nivel nacional con un alcance que se centra en detectar y caracterizar las operaciones de desinformación orquestadas por agentes extranjeros. El Servicio de Vigilancia y Protección contra las Interferencias Digitales Extranjeras de Francia (VIGINUM) (Recuadro 4.5), la Agencia de Defensa Psicológica de Suecia (Recuadro 4.6) y el Centro de Compromiso Global de Estados Unidos (Recuadro 4.7) tienen mandatos limitados a la amenaza de la manipulación informativa y la injerencia por parte de agentes extranjeros. En estos casos, se hace una clara distinción con respecto a la procedencia (nacional/externa) de las amenazas de desinformación. Además, el Ministerio francés para Europa y de Asuntos Exteriores ha creado una unidad dedicada a supervisar las operaciones de desinformación contra la red diplomática francesa.

Recuadro 4.5. El Servicio de Vigilancia y Protección contra las Interferencias Digitales Extranjeras – Francia

El Servicio francés de Vigilancia y Protección contra las Interferencias Digitales Extranjeras (VIGINUM) fue creado en el seno de la Secretaría General de Defensa y Seguridad Nacional (SGDSN) mediante el Decreto núm. 2021-922 de 13 de julio de 2021, que establece sus misiones.

La tarea de esta agencia nacional es detectar y caracterizar, mediante el análisis de los contenidos en línea de acceso público, la manipulación extranjera de información en línea, que pudiera afectar a cuestiones fundamentales del interés nacional (integridad territorial, seguridad, diplomacia y funcionamiento de sus instituciones, etc.). También analiza sus efectos y coordina la protección del Estado contra dichas operaciones.

En este sentido, VIGINUM asiste al SGDSN en la coordinación de una red interministerial de administraciones y servicios con capacidades técnicas en el campo de la manipulación de la información y la interferencia digital extranjera. Asimismo, colabora estrechamente con los servicios y las administraciones que contribuyen directa o indirectamente a la lucha contra la manipulación de la información para detectar e investigar operaciones maliciosas. Cuando se detectan operaciones malintencionadas, la investigación de código abierto de VIGINUM respalda las contramedidas mediante el uso de la comunicación pública destinada a restaurar la confianza pública, comprometiéndose con otros ministerios (incluido el Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de las Fuerzas Armadas, etc.) y con las autoridades responsables del buen desarrollo de las elecciones durante los períodos electorales. Sobre la base de la investigación de VIGINUM, Francia también ha expuesto públicamente numerosas campañas de interferencia digital extranjera

A nivel internacional, VIGINUM participa en intercambios regulares con homólogos internacionales, tanto bilateralmente como en el contexto de marcos multilaterales, como el Sistema de Alerta Rápida y el Mecanismo de Respuesta Rápida del G7.

Un elemento fundamental de VIGINUM es que opera dentro de un marco legal y ético riguroso, definido específicamente por el Decreto núm. 2021-1587 de 7 de diciembre de 2021. Este último es el resultado de consultas con representantes parlamentarios y del trabajo legal con el Consejo de Estado francés, basado en su autorización para consultar, recopilar y utilizar de manera automatizada datos personales disponibles públicamente en línea. El control de la gestión de los datos personales recopilados en línea está supervisado por la CNIL (Comisión Nacional francesa de Tecnologías de la Información y Libertades Civiles). Además, se ha creado un comité ético y científico adjunto a la SGDSN para seguir las actividades de VIGINUM. Un representante del más alto tribunal administrativo francés (el Consejo de Estado francés) preside el comité, compuesto por representantes cualificados de los ámbitos de la diplomacia, las fuerzas del orden, la ciencia y los medios de comunicación.

Fuente: SGDSN (2022[11]), Service de vigilance et protection contre les ingérences numériques étrangères "VIGINUM", https://www.sgdsn.gouv.fr/notre-organisation/composantes/service-de-vigilance-et-protection-contre-les-ingerences-numeriques.

Recuadro 4.6. La Agencia Sueca de Defensa Psicológica – Suecia

En enero de 2022, Suecia creó la Agencia Sueca de Defensa Psicológica, un organismo gubernamental dependiente del Ministerio de Defensa, que identifica, analiza y contrarresta las actividades extranjeras de influencia maliciosa de la información y otras operaciones de desinformación dirigidas a Suecia o a sus intereses.

El objetivo de la defensa psicológica es salvaguardar las libertades fundamentales y la independencia de Suecia, a través de una sociedad abierta y democrática, y la libre formación de opinión. La agencia resalta que el gobierno debe garantizar que haya una conciencia pública sobre las amenazas informativas, sin afectar a las libertades de expresión y de opinión. Este enfoque preventivo se centra principalmente en el pensamiento crítico y en la educación para construir defensas sociales contra la desinformación, de modo que los actores maliciosos encuentren un entorno menos favorable para llevar a cabo sus actividades de influencia de la información.

La agencia está organizada en tres departamentos: administración, operaciones y desarrollo de capacidades. En colaboración con otras agencias gubernamentales, sus tareas principales son:

- Elaborar informes y análisis relacionados con determinadas situaciones, actores de amenazas y vulnerabilidades sociales, así como proponer las contramedidas adecuadas.
- Desarrollar métodos y tecnologías para identificar y contrarrestar las actividades de influencia extranjera maliciosa de la información.
- Desarrollar y fortalecer la capacidad social general de Suecia en términos de defensa psicológica. Esto incluye proporcionar apoyo a la población sueca, los organismos gubernamentales, los municipios, los medios de comunicación, las organizaciones de defensa voluntaria y la sociedad civil, así como facilitar una mayor coordinación entre estos actores.
- Apoyar acciones formativas y de desarrollo de conocimientos, por ejemplo, iniciando y financiando investigaciones relacionadas con la defensa psicológica.

Fuente: Agencia Sueca de Defensa Psicológica (2023[12]), Sitio web de la Agencia Sueca de Defensa Psicológica , https://www.mpf.se/en/about-us/.

Recuadro 4.7. El Centro de Compromiso Global – Estados Unidos

El Centro de Compromiso Global (GEC) del Departamento de Estado de Estados Unidos fue creado en 2016 en el seno del Departamento de Estado mediante la Orden Ejecutiva 13721. Su misión es liderar los esfuerzos del gobierno estadounidense para reconocer, comprender, exponer y contrarrestar la propaganda y la desinformación de estados y de actores no estatales extranjeros, destinados a socavar o influir en las políticas, la seguridad o la estabilidad de Estados Unidos, sus aliados y países socios. El GEC desarrolla su actividad en cinco ámbitos:

- Análisis e investigación: Los analistas y científicos de datos del GEC recopilan datos de actores estatales y no estatales extranjeros para producir análisis sobre sus narrativas, tácticas y técnicas de influencia maliciosa de la información.
- Asociaciones internacionales: El GEC ha creado y participa en numerosas coaliciones y asociaciones internacionales con otros gobiernos nacionales con el objetivo de coordinar análisis y acciones contra la desinformación, y reforzar conjuntamente la integridad del entorno informativo global.
- Programas y campañas: El GEC adapta sus iniciativas a los desafíos específicos de entornos informativos únicos en el extranjero y las coordina internamente dentro del Departamento de Estado y con socios

interinstitucionales e internacionales, para fomentar la resiliencia social e institucional frente a los esfuerzos de propaganda y de desinformación extranjeras en el exterior.

- Exposición: El GEC desempeña un papel de coordinación en las acciones interinstitucionales destinadas a exponer las operaciones extranjeras de influencia de la información, incluido el uso de sitios proxy y de redes sociales en el extranjero.
- Evaluación tecnológica y compromiso: El GEC identifica, evalúa y prueba el uso de tecnologías para contrarrestar la desinformación y la propaganda extranjera en el extranjero, así como para reducir los riesgos que plantea el uso de los medios generados mediante IA en la manipulación de la información por parte de actores maliciosos extranjeros, mediante el intercambio de conocimientos entre los departamentos y las agencias gubernamentales de EE. UU. y de socios internacionales.

Fuente: Departamento de EE. UU. (n.d.[13]), "About Us – Global Engagement Center", https://www.state.gov/about-us-global-engagement-center-2/ (estado a 31 de agosto de 2023).

La función de comunicación pública también ha desempeñado un papel destacado en la coordinación de los esfuerzos para responder a las amenazas de la desinformación. Si se gestiona adecuadamente y se le asignan los recursos necesarios, esta función puede desempeñar un papel importante en los esfuerzos de los gobiernos para fortalecer la conciencia sobre el estado de las amenazas informativas y promover una coordinación eficaz de la respuesta. Con ese fin, la función de comunicación pública debería basarse en esfuerzos dirigidos a promover el bien público, realizarse de una manera transparente y estar guiada por mandatos claros, que separen las actividades de comunicación política y pública. En ese contexto, el Ministerio francés para Europa y de Asuntos Exteriores realizó, por ejemplo, en 2023 y 2024 tres campañas de divulgación pública basadas en investigaciones de VIGINUM con la publicación de un informe técnico, que comparte los datos de fuentes abiertas, que ayudaron a las autoridades francesas a llegar a la conclusión de que la interferencia digital extranjera había tenido como objetivo al país.

La Encuesta de la OCDE sobre la comprensión de la comunicación pública de 2020 encontró que el 64 % de los 46 países encuestados indicaron que había estructuras, equipos o individuos específicos, que participaban en los esfuerzos de comunicación pública relacionados con la lucha contra la desinformación (OECD, 2021[14]). El enfoque en la lucha contra la desinformación a través de la función de comunicación pública se expandió rápidamente durante la pandemia de COVID-19, ya que los gobiernos intentaron contrarrestar las falsas narrativas de rápida propagación sobre las causas del virus y las curas sin base médica.

En lo que respecta a la comunicación pública, la capacidad centralizada podría ser útil para producir recursos comunitarios, compartir información y desarrollar una respuesta pública coherente para las agencias y los ministerios a nivel nacional. En el Reino Unido, la arquitectura de las respuestas de comunicación pública ha surgido como resultado de intervenciones y enfoques diseñados para enfrentarse a varias olas de desinformación. Por ejemplo, la Unidad de Lucha contra la Desinformación (CDU) lidera acciones continuar para monitorear y marcar los contenidos falsos y engañosos, ya sea para impulsar su desmentido o para colaborar con las plataformas en línea. Además, la Célula de Información Gubernamental (GIC) fue creada, en el seno de la Oficina de Relaciones Exteriores, Commonwealth y Desarrollo (FCDO), en vísperas de la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia con la misión de contrarrestar las operaciones de información de actores hostiles, que representan amenazas para la seguridad, la política exterior y las instituciones democráticas del Reino Unido (OECD, 2023[15]).

Otros ejemplos de oficinas de este tipo son las centradas en la implementación de iniciativas y políticas específicas diseñadas para contrarrestar la desinformación mediante el fortalecimiento del espacio mediático y la información en general. Este es el enfoque adoptado, por ejemplo, en Italia a través del Departamento de Información y Publicaciones (véase Recuadro 4.8).

Recuadro 4.8. El papel del Departamento de Información y Publicaciones en Italia

En Italia, el Departamento de Información y Publicaciones, perteneciente a la Oficina del Primer Ministro bajo la responsabilidad política de un Secretario de Estado, supervisa el diseño y la implementación de políticas para proteger la libertad y el pluralismo de los medios, tanto para los medios tradicionales (editoriales, periódicos y revistas) como para los medios digitales, al tiempo que garantiza la salvaguarda de los derechos de autor. Contrarrestar la desinformación se ha convertido en uno de los objetivos definitorios de este Departamento, puesto que está centrado en garantizar un ecosistema informativo profesional, independiente y diverso, así como el libre flujo de información fidedigna.

Una de las principales actividades del Departamento es proporcionar apoyo financiero a los medios profesionales para fomentar el pluralismo de la información (véase el Capítulo 2). La sostenibilidad financiera es un desafío acuciante para el periodismo de calidad, ya que tanto los editores tradicionales como los digitales se enfrentan a graves limitaciones de financiación. El nuevo Fondo para el Pluralismo y la Innovación Digital de la Información y la Publicación de Medios sustituye todos los mecanismos permanentes y puntuales anteriores e incorpora el apoyo financiero público al ecosistema de los medios de comunicación. El objetivo de este organismo es fortalecer la calidad y la fiabilidad de la información proporcionar incentivos para aumentar el número de periodistas profesionales, incluso a través de productos mediáticos innovadores y de inversiones en nuevos contenidos y nuevas tecnologías.

El Departamento de Información y Publicaciones también apoya la implementación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad (2022-2026). Como coordinador nacional de la medida para prevenir y combatir la desinformación en línea, este Departamento se centra en dos proyectos: a) mejorar la alfabetización mediática de los ciudadanos, incluso a través de campañas de información sobre posibles usos nocivos de la inteligencia artificial; y b) desarrollar un conocimiento profundo de las amenazas relevantes, en asociación con las universidades, para emitir directrices que apoyen la función de comunicación pública.

Además, el Departamento ha creado un Comité de Expertos encargados de analizar el impacto de la IA generativa en el sector de la información y la edición. El informe de 2024 del Comité pone de relieve el riesgo percibido que plantea la inteligencia artificial para la propagación de la desinformación; el amplio apoyo para establecer alianzas estables entre múltiples partes interesadas para el intercambio de información fiable y de calidad entre los ciudadanos, las instituciones públicas y los medios de comunicación; la necesidad de proteger el empleo de periodistas y defender la profesionalidad del sector; y recomendaciones para proteger el espacio democrático contra la interferencia y la manipulación extranjeras por parte de actores maliciosos.

Fuente: Artículo 1 apdo. 315 de la Ley núm. 213 de 2023 (Ley de Presupuestos para 2024); Artículo 17 del Decreto-ley núm. 198 de 2022, convertido en Ley núm. 14 de 2023 y Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 11 de julio de 2023; Medida #24 del Plan de Implementación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad; Decreto de la Subsecretaría de Estado responsable de información y publicaciones de 23 de octubre de 2023.

Grupos de trabajo especializados

Además de crear unidades centrales para coordinar las respuestas a la desinformación, los gobiernos también pueden considerar la creación de grupos de trabajo especializados, compuestos por funcionarios de toda la administración pública o socios externos para asesorar sobre las respuestas políticas. Estos grupos de trabajo pueden ser de naturaleza permanente o temporal. Es importante tener en cuenta que se pueden establecer diferentes unidades de expertos dentro del mismo país para permitir unas intervenciones y un trabajo técnico más receptivos cuando hay objetivos específicos en juego.

Alemania ha adoptado una configuración específica, con un ministerio que dirige la política nacional sobre la desinformación, complementada por una red de grupos de trabajo interministeriales y grupos de trabajo que cooperan en prioridades temáticas específicas (Recuadro 4.9).

Recuadro 4.9. Grupos de trabajo interministeriales para contrarrestar la desinformación – Alemania

Dentro del Gobierno Federal de Alemania, el Ministerio Federal del Interior y la Patria (BMI) se encarga de la coordinación estratégica en relación con las amenazas de la desinformación. Alemania también ha creado grupos de trabajo especiales compuestos por funcionarios de diferentes ministerios a nivel nacional y federal, y servicios de inteligencia.

El BMI preside un grupo de trabajo interministerial sobre amenazas híbridas creado en 2018 para hacer frente a la manipulación de la opinión pública a través de la difusión de desinformación y propaganda en línea, el espionaje y los ciberataques a infraestructuras críticas, entre otras amenazas.

Cuando comenzó la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, se creó un grupo especial dentro de este grupo de trabajo, para centrarse en las actividades de desinformación rusas. El BMI junto con el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores (AA), la Oficina de Prensa e Información del Gobierno Federal y los servicios nacionales de inteligencia supervisan cuidadosamente el espacio de la información para identificar las narrativas rusas. También dedican esfuerzos en reforzar la comunicación proactiva y basada en hechos, proporcionando actualizaciones sobre la situación y fomentando un enfoque más crítico de la información y las fuentes, especialmente, las de las redes sociales. El BMI se centra en la desinformación orquestada por estados o actores extranjeros para influir en la opinión pública y se esfuerza por fortalecer la resiliencia social. El Gobierno Federal también participa en conversaciones regulares e intensivas con socios internacionales, tanto bilateralmente como en el contexto de la Unión Europea, el G7 y la OTAN.

Fuente: Ministerio Federal del Interior y la Patria (2023[16]), "Measures taken by the Federal Government to fight disinformation", https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/schwerpunkte/EN/disinformation/measures-taken-by-the-federal-government.html.

En Chile se creó en 2023 una «Comisión Nacional contra la Desinformación» como comité asesor para asesorar al Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación y a la Secretaría General de Gobierno (*Segegob*) sobre de los efectos de la desinformación en la calidad democrática de las plataformas digitales, la alfabetización digital y las buenas prácticas digitales (Recuadro 4.10).

Recuadro 4.10. Comisión Nacional contra la Desinformación de Chile

La Comisión Nacional Contra la Desinformación de Chile fue creada en mayo de 2023 mediante decreto oficial en el seno del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. El objetivo de este organismo temporal es asesorar al Ministro de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, y al Ministro Secretario General de Gobierno, en asuntos relacionados con el fenómeno global de la desinformación y su manifestación en Chile. La comisión está compuesta por 9 miembros que representan a universidades públicas y privadas, ONG, fundaciones y organizaciones de verificación de hechos. La Comisión debe entregar dos informes en el plazo de un año: el primero para analizar las amenazas de desinformación y el segundo para proporcionar directrices y recomendaciones para la formulación de las políticas públicas pertinentes.

Fuente: Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (n.d.[17]), "Comisión Asesora contra la Desinformación", https://www.minciencia.gob.cl/areas/comision-contra-la-desinformacion/.

Los países también han establecido consultas y evaluaciones periódicas para garantizar que las respuestas políticas se adapten a la evolución del espacio de la información. Por ejemplo, la Unidad de Protección de la Democracia de la Oficina del Consejo Privado de Canadá creó recientemente un grupo interdepartamental para identificar lagunas políticas en el enfoque del Gobierno canadiense sobre la desinformación, así como un grupo interdepartamental de coordinación de la investigación que garantice unos esfuerzos de investigación completos y bien alineados sobre el tema.

Finalmente, incluso en los casos en los que los países no hayan establecido un mecanismo de coordinación entre todos los niveles de gobierno dedicado a contrarrestar la desinformación o a fomentar la integridad de la información en general, los gobiernos podrían establecer grupos de trabajo formados por personal de diferentes oficinas, como el Centro de Gobierno (Gabinete u Oficina de la Presidencia) y ministerios o departamentos de asuntos exteriores, comunicación estratégica, sanidad, educación, cultura, defensa y políticas digitales, especialmente, cuando se responde a prioridades temáticas específicas. Por ejemplo, en 2023, Brasil estableció un Comité interministerial para combatir la desinformación relacionada con las Políticas Nacionales de Inmunización y Salud Pública. El objetivo del Comité es aportar un enfoque estratégico e integrado para orientar al Ministerio de Salud en el desarrollo y la evaluación de la comunicación pública en torno a los problemas de salud, intercambiar información entre el gobierno sobre la desinformación relacionada con las políticas de salud pública y desarrollar las investigaciones, los recursos y las formaciones correspondientes para apoyar los esfuerzos del gobierno en la lucha contra la desinformación en este espacio. El Comité está integrado por representantes de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República, la Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y el Ministerio de Salud (Government of Brazil, 2023[18]).

Las experiencias de los países en el establecimiento de mecanismos de coordinación hasta la fecha sugieren que los gobiernos aprecian cada vez más el valor de los esfuerzos organizados y coherentes para contrarrestar las amenazas de la desinformación y mejorar la integridad de la información. Las iniciativas también inciden en la importancia de que las oficinas eviten la politización y las restricciones a la libertad de expresión, permitiendo al mismo tiempo la difusión eficaz y oportuna de la información de inteligencia entre las autoridades competentes (tanto a nivel local como federal y nacional) y, potencialmente, los socios externos. Los esfuerzos para garantizar un funcionamiento sólido y sostenible de los mecanismos de coordinación también apuntan a la importancia de establecer mandatos claros, entre otras cosas, definiendo las amenazas de desinformación que el mecanismo u oficina pretende abordar.

4.2.3. La coordinación y la cooperación internacional son esenciales en la lucha contra la desinformación

Como los flujos de información no conocen fronteras en el mundo globalizado y digitalizado actual, la cooperación y la coordinación internacionales son un elemento esencial para diseñar respuestas políticas a la altura del desafío de la integridad de la información. La naturaleza transnacional de este desafío también se pone de manifiesto en el uso de la manipulación de la información por parte de actores maliciosos extranjeros para interferir en los asuntos nacionales. De hecho, la ausencia de participación en diálogos transnacionales podría animar a los estados hostiles a utilizar un enfoque fragmentado en su propio beneficio (Pamment, 2020[19]). La información falsa y engañosa también puede tener efectos negativos transfronterizos en cuestiones relacionadas con la salud pública, las comunidades minoritarias y el cambio climático (Lewandowsky, 2021[20]; UNDP, 2021[21]). En este contexto, al igual que en otros ámbitos de la economía digital, la cooperación normativa internacional debería formar parte del conjunto de instrumentos políticos destinados a responder a las amenazas de la desinformación y a reforzar la integridad de la información.

Por lo tanto, los países están colaborando y coordinando sus acciones a nivel internacional para reforzar su capacidad de contrarrestar estas amenazas. De hecho, las respuestas nacionales son más eficaces cuando se basan en el conocimiento y la experiencia de otros países que se enfrentan a problemas similares. Por lo tanto, la mejora de la coordinación interna facilitará los esfuerzos de los países para participar y comprometerse en iniciativas internacionales, cuya

misión es prevenir y contrarrestar las actividades de desinformación (Jeangène Vilmer, 2021[22]).

Existen numerosos foros internacionales y mecanismos de coordinación, cada uno de los cuales presenta diferentes configuraciones de alianzas de países y prioridades temáticas. Las organizaciones internacionales, los grupos especializados o ad hoc, las convocatorias dirigidas por los gobiernos y los acuerdos marco son los principales métodos mediante los cuales los países se involucran en estos temas de manera bilateral y multilateral. A pesar de la amplitud y la diversidad de las opciones de coordinación internacional, el 90 % de los encuestados indicaron que el refuerzo de la cooperación con los países socios es un área prioritaria de mejora en la lucha contra las amenazas de la desinformación.

En primer lugar, las organizaciones internacionales continúan desarrollando sus esfuerzos para ayudar a los países a reforzar la integridad de la información. Por ejemplo, además del Centro de Recursos DIS/MIS de la OCDE,[6] que actúa como plataforma para el análisis de políticas y el diálogo entre los 38 países miembros y otros actores, la OCDE reúne a países miembros y no miembros a través de una serie de iniciativas y redes. Estas iniciativas se centran en temas como la inteligencia artificial,[7] la exploración y la promoción de una gobernanza más eficaz para la integridad de la información en los países en desarrollo[8] y la presentación de informes de transparencia por parte de las plataformas en línea.[9] En conjunto, estas iniciativas de la OCDE contribuyen a la labor del Centro de Recursos DIS/MIS de la OCDE y al esfuerzo mundial por reforzar la integridad de la información.

La Secretaría de la OTAN y el Centro de Excelencia de Comunicaciones Estratégicas de la OTAN (OTAN StratCom COE, establecido en Letonia en 2014), analizan, investigan y apoyan las respuestas de comunicación estratégica a la propagación de la desinformación. EUvsDisinfo[10] es un proyecto del East StratCom Task Force del Servicio Europeo de Acción Exterior, creado en 2015, con el objetivo de pronosticar, abordar y responder mejor a las campañas de desinformación rusas que afectan a la Unión Europea, sus Estados miembros y otros países de la región (el impacto normativo transnacional de la UE se analiza más a fondo en el Capítulo II). Por último, el Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contras las Amenazas Híbridas (Hybrid CoE) se estableció en Finlandia en 2017 para contrarrestar las amenazas híbridas y desarrollar las capacidades y la conciencia en los países participantes (Recuadro 4.11).

Recuadro 4.11. Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contras las Amenazas Híbridas (Hybrid CoE)

Un centro internacional de expertos para optimizar las capacidades analíticas y las oportunidades de formación

El Hybrid CoE fue establecido en Helsinki en 2017 por los primeros nueve estados participantes, la OTAN y la Unión Europea. Su creación estuvo motivada por el deseo de desarrollar la resiliencia y las capacidades para contrarrestar las amenazas híbridas mediante la investigación, la formación práctica y los ejercicios, en los que participan representantes de los sectores privado, público, civil, militar y académico. Hoy en día, Hybrid COE cuenta con 33 estados participantes.

El término amenaza híbrida se puede definir como una acción realizada por actores estatales o no estatales para debilitar o dañar a los gobiernos democráticos influyendo en la toma de decisiones. Estas amenazas combinan medios militares y no militares, así como encubiertos y abiertos, incluida la desinformación, los ciberataques, la presión económica, la migración, el despliegue de grupos armados irregulares y el uso de fuerzas regulares. Dichas acciones están coordinadas y sincronizadas mediante el uso de una variedad de medios y están diseñadas para permanecer por debajo del nivel de detección y atribución (NATO, 2023[23]).

El Hybrid CoE participa activamente en una amplia gama de proyectos educativos y ejercicios de formación. En 2022, organizaron el Helsinki Countering Disinformation Wargame, un juego híbrido de simulación de amenazas centrado en la desinformación rusa y china y diseñado para ayudar a identificar lagunas y puntos fuertes en los sistemas de resiliencia de los países. El objetivo de estas simulaciones del mundo real es desarrollar mejores herramientas y técnicas para contrarrestar la desinformación y los planes de comunicación estratégica adaptados a las necesidades de los estados participantes del Hybrid CoE y los paisajes de amenazas.

Fuente: Hybrid CoE (n.d.[24]), "What is Hybrid CoE?", https://www.hybridcoe.fi/about-us/.

Por su parte, la UNESCO apoya a todos sus miembros a nivel mundial en el desarrollo de actividades de alfabetización mediática e informacional y en la mejora de la capacidad de los responsables políticos, educadores, periodistas y profesionales de los medios de comunicación, organizaciones juveniles y poblaciones desfavorecidas.[11] Además, la UNESCO ha elaborado unas Directrices para la Gobernanza de las Plataformas Digitales, un documento de alto nivel que tiene como objetivo «salvaguardar el derecho a la libertad de expresión en la gobernanza de las plataformas digitales, incluidos el acceso a la información y otros derechos humanos, al tiempo que se tratan aquellos contenidos que pueden restringirse lícitamente en virtud de la normativa internacional en materia de derechos humanos (UNESCO, 2023[25])». También perteneciente al sistema de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) explora la integridad de la información en relación con su mandato y las áreas temáticas de trabajo. A nivel programático, el PNUD proporciona orientación práctica para el diseño de programas.[12]

Más allá de la participación amplia de los miembros a través de organizaciones internacionales o de la Unión Europea, los gobiernos han establecido mecanismos de participación más específicos para abordar aspectos de la lucha contra la desinformación. Estados Unidos presentó recientemente una nueva herramienta para generar consenso internacional en torno a un enfoque común sobre la desinformación y la manipulación de la información por actores extranjeros, y para proteger las sociedades libres y abiertas (para obtener información adicional, consulte Recuadro 4.12).

Recuadro 4.12. El Marco de referencia para contrarrestar la manipulación informativa por parte de adversarios extranjeros - Departamento de Estado de EE. UU.

El Marco para contrarrestar la manipulación informativa por parte de adversarios extranjeros fue anunciado por el Departamento de Estado de EE. UU. en enero de 2024 y está siendo implementado por el Centro de Compromiso Global. Su objetivo es desarrollar una comprensión común de esta amenaza y profundizar la cooperación entre socios afines, establecer un panorama operativo común y apoyar el desarrollo de ecosistemas de información resilientes y basados en hechos. Además, fomenta la alineación a lo largo de un conjunto común de ámbitos de acción para facilitar la generación de respuestas coordinadas frente a la manipulación informativa por parte de agentes extranjeros. Comprende cinco ámbitos de acción clave:

1. Estrategias y políticas nacionales
2. Estructuras e instituciones de gobernanza
3. Capacidad humana y técnica
4. Sociedad civil, medios de comunicación independientes y mundo académico
5. Compromiso multilateral

Al comprometerse con estos cinco ámbitos de acción clave, los socios internacionales pueden mejorar la cohesión bilateral y multilateral para desarrollar la resiliencia social frente a la desinformación y la manipulación de la información por actores extranjeros.

Fuente: Departamento de Estado de EE. UU. (2024[26]), "The Framework to Counter Foreign State Information Manipulation", https://www.state.gov/the-framework-to-counter-foreign-state-information-manipulation/.

En cuanto al G7, por ejemplo, el mecanismo de respuesta rápida (G7 RRM) es un mecanismo para reforzar la coordinación, con el fin de identificar y responder a diversas y cambiantes amenazas extranjeras a la democracia. Creado en 2018, comprende los Puntos Focales de los Miembros del G7 e incluye a la Unión Europea, la OTAN, Australia, Nueva Zelanda, los Países Bajos y Suecia como observadores (véase Recuadro 4.13).

Recuadro 4.13. El mecanismo de respuesta rápida del G7

El mecanismo de respuesta rápida del G7 (G7 RRM) fue establecido por los Líderes del G7 en la Cumbre de 2018 celebrada en Charlevoix. El equipo del mecanismo de respuesta rápida de Global Affairs Canada (RRM Canada) funciona como su secretaría permanente. La misión del G7 RRM es fortalecer la coordinación entre los países del G7 para identificar y responder a las diversas y cambiantes amenazas extranjeras a la democracia. Esto se logra mediante el fortalecimiento de los medios de comunicación y del entorno informativo, respondiendo a las amenazas extranjeras a los derechos y libertades de los ciudadanos y promoviendo la seguridad de las elecciones. Los puntos focales del G7 RRM se reúnen mensualmente para compartir información, mejores prácticas y lecciones aprendidas.

Fuente: Mecanismo de respuesta rápida de Canadá: Global Affairs Canada, https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/rapid-response-mechanism-mecanisme-reponse-rapide/index.aspx?lang=eng.

El Triángulo de Lublin fue creado por Polonia, Lituania y Ucrania para establecer una cooperación trilateral destinada a contrarrestar las campañas de desinformación rusas. Estos tres países han trabajado juntos para identificar narrativas, mensajes y tácticas específicos utilizados en su contra; analizar el grado de resiliencia social a la propaganda del gobierno ruso; y hacer recomendaciones para abordar mejor las amenazas que van surgiendo (Recuadro 4.14).

Recuadro 4.14. El Triángulo de Lublin – Cooperación trilateral para combatir la desinformación rusa

En julio de 2020, los Ministros de Asuntos Exteriores de Polonia, Lituania y Ucrania crearon el Triángulo de Lublin (L3), una iniciativa regional destinada a fortalecer la cooperación militar, cultural, económica y política mutua basada en lazos y tradiciones históricas. En 2021, los países del L3 firmaron una Hoja de Ruta, que establece las direcciones clave para ampliar la cooperación, incluyendo actividades estratégicas conjuntas para responder a las amenazas híbridas, contrarrestar la desinformación y reforzar la resiliencia de la sociedad. El trabajo del Triángulo de Lublin se rige por un Plan de Acción Conjunto para Combatir la Desinformación para 2022-2023.

Fuente: Instytut Kościuszki (2022[27]), Report – Resilience to Disinformation, https://ik.org.pl/en/.

Los gobiernos también han establecido diversos encuentros y marcos de trabajo, que facilitan el debate, fijan prioridades para el futuro y marcan una dirección común de actuación. Por ejemplo, Estados Unidos estableció y organizó las dos primeras reuniones de la Cumbre para la Democracia (en diciembre de 2021 y marzo de 2023, respectivamente), mientras que la tercera fue organizada por la República de Corea en marzo de 2024. En las dos primeras Cumbres participaron en torno a 100 gobiernos y la Cumbre para la Democracia de 2023 tuvo como tema principal la integridad de la información, prestando especial atención a los temas relacionados con la cooperación internacional, la alfabetización informacional y las definiciones.[13]

Siguiendo la estela del Grupo de Trabajo sobre Integridad de la Información de la Cumbre por la Democracia, los gobiernos de Canadá y los Países Bajos lanzaron en septiembre de 2023 la Declaración Mundial sobre Integridad de la Información en Línea. Esta declaración establece «una serie de compromisos internacionales de alto nivel para proteger y promover la integridad de la información en línea... y pretende reforzar los esfuerzos multilaterales existentes para proteger el ecosistema informativo» (Government of the Netherlands, 2023[28])" (véase Recuadro 4.15).

Recuadro 4.15. La Declaración Global sobre la Integridad de la Información en Línea

La Declaración Global sobre la Integridad de la Información en Línea, lanzada en septiembre de 2023 y firmada por 34 países, establece los compromisos internacionales de los estados participantes para proteger y promover la integridad de la información en línea. También establece expectativas para que el sector privado y las plataformas en línea empleen prácticas comerciales, que contribuyan a un ecosistema de información saludable en línea. La Declaración está refrendada por: Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Georgia, Islandia, Irlanda, Japón, Kenia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Macedonia del Norte, República de Corea, Suecia, Suiza, Reino Unido, Uruguay y Estados Unidos.

La Declaración define el término «integridad de la información» como un ecosistema informativo, que «produce información precisa, fidedigna y fiable, lo cual significa que las personas pueden confiar en la exactitud de la información a la que acceden, al tiempo que están expuestas a una variedad de ideas».

Los compromisos específicos asumidos por los estados participantes incluyen:

- Abstenerse y condenar las campañas de desinformación dirigidas por el Estado
- Respetar, promover y cumplir el derecho a la libertad de expresión
- Implementar la legislación correspondiente de acuerdo con el derecho internacional
- Evitar la restricción de la libertad de expresión con el pretexto de contrarrestar la desinformación
- Promover una educación cívica más sólida en línea y la alfabetización digital
- Apoyar a los medios de comunicación independientes, las noticias y el periodismo
- Adoptar medidas activas para abordar la desinformación dirigida a grupos en situaciones vulnerables.

La Declaración también insta a las plataformas en línea y a la industria que desempeñen un papel constructivo, respetando el estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales; promoviendo la investigación; mejorando la transparencia; mejorando la supervisión de los algoritmos; y preservando la integridad electoral y democrática.

Fuente: Gobierno de los Países Bajos (2023[29]), Declaración Global sobre Integridad de la Información en Línea, https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/documents/diplomatic-statements/2023/09/20/global-declaration-on-information-integrity-online.

Otro ejemplo de una plataforma para el diálogo multilateral es el Consejo UE-EE. UU. de Comercio y Tecnología, creado en 2021 para servir como un foro para que Estados Unidos y la Unión Europea se coordinen en cuestiones comerciales, económicas y tecnológicas mundiales. En la cuarta reunión ministerial del TTC en mayo de 2023, la Declaración Conjunta señaló la «profunda preocupación compartida por la manipulación informativa y la injerencia extranjera (FIMI), así como por la desinformación». También señaló la «oportunidad de desarrollar un estándar compartido para el intercambio de información sobre amenazas relacionadas con la FIMI» e incluyó un llamamiento a «mejorar la preparación de la comunidad de múltiples partes interesadas para intensificar sus acciones contra las amenazas de la FIMI, además de explorar la posibilidad de un mayor apoyo a la creación de capacidades en África, América Latina y los países vecinos de la UE (TTC, 2023[30])».

El Pacto por la Información y la Democracia es un acuerdo intergubernamental no vinculante firmado hasta la fecha por 52 países para promover e implementar principios democráticos en el espacio global de la información y la comunicación (véase Recuadro 4.16). La supervisión e implementación del Pacto está coordinada por el Foro sobre Información y Democracia, que es una entidad independiente sin fines de lucro dirigida por organizaciones de la sociedad civil. Este mandato del Foro de servir como un grupo independiente de la sociedad civil para apoyar al Paco ofrece importantes oportunidades de participación para que los socios gubernamentales y no gubernamentales se beneficien de los expertos y académicos convocados para evaluar el espacio global de información y comunicación, así como para desarrollar recomendaciones a las diferentes partes interesadas, que son quienes determinan cómo deben evolucionar las normas (Forum on Information and Democracy, 2023[31]).

Recuadro 4.16. Pacto por la Información y la Democracia

Firmado durante la 74.ª Asamblea General de la ONU en septiembre de 2019, el Pacto por la Información y la Democracia reafirma los siguientes principios:

1. El espacio global de información y comunicación, que es un bien público compartido de importante valor democrático, debe apoyar el ejercicio de los derechos humanos, en particular, el derecho a la libertad de opinión y de expresión, incluida la libertad de buscar, recibir y transmitir información e ideas de todo tipo a través de cualquier medio de comunicación de su elección e independientemente de las fronteras según lo previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19).

2. Se debe proteger y promover el acceso a una información fiable para permitir la participación democrática y el ejercicio de la libertad de opinión y de expresión.
3. Se considera que la información es fiable en la medida en que su recopilación, procesamiento y difusión sean libres e independientes, basados en la verificación cruzada de diversas fuentes y en un panorama mediático pluralista, donde los hechos pueden dar lugar a una diversidad de interpretaciones y puntos de vista.
4. De acuerdo con el derecho internacional y las normas sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, los periodistas y trabajadores de los medios de comunicación en el ejercicio de sus funciones deberán estar protegidos contra toda forma de violencia, amenaza y discriminación, así como contra toda forma de detención arbitraria, procesos legales abusivos; contra cualquier intento excesivamente restrictivo de impedirles realizar su trabajo y de acceder a recursos legales adecuados, incluso en lo que respecta a la confidencialidad de sus fuentes.
5. Asimismo, se deben desarrollar modelos de negocio sostenibles para dar soporte a un periodismo independiente de alta calidad.

Fuente: Foro sobre Información y Democracia (n.d.[32]), "International Partnership for Information & Democracy", https://informationdemocracy.org/international-partnership-on-information-democracy/.

Cabe destacar que estos ejemplos no incluyen compromisos bilaterales ni la cooperación internacional centrados en cuestiones de inteligencia o de seguridad. Sin embargo, los países han señalado que participan en estas redes e iniciativas para beneficiarse del intercambio oportuno de información, la investigación de fertilización cruzada, la participación en actividades de desarrollo de capacidades y el intercambio de mejores prácticas, así como para el establecimiento de objetivos compartidos. Estos mecanismos también son clave para desarrollar una terminología común, compartir inteligencia estratégica y metodologías analíticas, mejorar la investigación y superar las divisiones políticas internas.

En el futuro, tanto los gobiernos como las organizaciones internacionales deberán seguir dando respuesta a los problemas nuevos y emergentes en el espacio de la información, evitando la superposición o duplicación de otras iniciativas (véase, por ejemplo, la Recomendación de la OCDE sobre la Cooperación Regulatoria Internacional para Abordar los Desafíos Globales (OECD, 2022[33])). Es necesario hacer más para garantizar un enfoque claro a la hora de aprovechar las oportunidades que ofrecen las perspectivas únicas, la membresía y los mandatos de las organizaciones correspondientes, así como para coordinar la acción global compartida.

4.3. UN ESPACIO DE INFORMACIÓN CAMBIANTE EXIGE UNA MAYOR ATENCIÓN AL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El desarrollo de la capacidad colectiva del gobierno para ayudar en la lucha contra la desinformación comienza con los funcionarios públicos que se enfrentan a estas amenazas en su trabajo diario. El nivel de sofisticación de las campañas de desinformación requiere una mejora de las competencias y una labor de formación en todos los niveles de gobierno, para garantizar que los cargos electos y los responsables políticos posean los conocimientos y las herramientas necesarios para reconocer, monitorear y contrarrestar la difusión de información falsa y engañosa sin constreñir los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los esfuerzos de desarrollo de capacidades también deben diseñarse con el objetivo más amplio de fomentar el pensamiento crítico y aumentar la conciencia de los funcionarios públicos sobre los riesgos de la desinformación. Esto también es importante para contribuir a evitar la difusión de narrativas falsas. Con ese fin, la participación de las escuelas nacionales de administración pública u oficinas especializadas, como la Oficina de Integridad de Bélgica, puede contribuir a garantizar que los esfuerzos de desarrollo de capacidades en este espacio refuercen

los objetivos más amplios de reforzar la integridad de la información y mejorar la confianza de los ciudadanos.

Según la encuesta de la OCDE, el 90 % de los países encuestados indicó que es una prioridad para el futuro desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos para rastrear y responder a las amenazas de la desinformación. Sin embargo, solo el 65 % informó haber recibido una formación regular y especializada en la lucha contra la desinformación. Por ejemplo, en Colombia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) ha adoptado medidas proactivas para formar a su equipo de la Oficina de Prensa. Aquellos que se incorporan al equipo de la Oficina de Prensa reciben capacitación sobre cómo identificar posibles narrativas de desinformación y reaccionar mejor ante estas situaciones. Por su parte, el Ministerio de Asuntos de Interior y Relaciones con el Reino de los Países Bajos redactó en 2022 una «Guía para combatir la desinformación» con el fin de proporcionar a los funcionarios una orientación general (véase Recuadro 4.17).

Recuadro 4.17. Guía para combatir la desinformación – Países Bajos

En enero de 2022, el Ministerio del Interior y Relaciones con el Reino de los Países Bajos elaboró una «Guía para combatir la desinformación», que ofrece a los funcionarios públicos una visión general de cómo se puede difundir y reconocer la información falsa y engañosa; la mecánica de la polarización en el espacio de la información; y asesoramiento jurídico y práctico sobre cómo minimizar el impacto de la desinformación y lo que pueden hacer para combatirla. La guía se estructura en torno a cuatro temas principales:

1. Descripción general de los riesgos y los efectos de la desinformación: Esta sección reitera la importancia de las habilidades de alfabetización mediática e informacional para verificar las fuentes y los contenidos. Asimismo, proporciona una visión general de los riesgos sociales de la desinformación, incluyendo que el contenido deliberadamente falso y engañoso puede exacerbar la polarización y socavar la confianza en la democracia.
2. Preparación: Esta sección presenta una visión general de la importancia de establecer estructuras organizativas eficaces; comunicarse con los medios y el público para desarrollar la alfabetización mediática e informacional; y establecer iniciativas de comunicación pública eficaces y proactivas.
3. Respuesta a la desinformación: Esta sección presenta una descripción general de cómo los comunicadores deben decidir cuál es la mejor manera o incluso si deben responder a narrativas particulares, así como ejemplos de mensajes eficaces.
4. Opciones legales: Esta sección reitera que el gobierno siempre debe actuar dentro del marco constitucional de la libertad de expresión y que el contenido de desinformación no puede simplemente restringirse. Asimismo, establece el marco legal que informa sobre el contenido ilegal y los daños causados por la difusión de contenidos falsos o engañosos.

Fuente: Jahangir (2023[34]), *Disinformation Landscape in the Netherlands*, https://www.disinfo.eu/wp-content/uploads/2023/09/20230919_NL_DisinfoFS.pdf; Ministerio del Interior y Relaciones con el Reino (2022[35]), Handreiking omgaan met desinformatie, https://www.weerbaarbestuur.nl/sites/default/files/inline-files/BZK%20-%20Handreiking%20omgaan%20met%20desinformatie.pdf.

Otro ejemplo es el manual RESIST 2 del Reino Unido, que se utiliza en las formaciones para ayudar a los funcionarios públicos a construir resiliencia individual y social frente a la desinformación a través de la comunicación estratégica (Recuadro 4.18).

Recuadro 4.18. El manual de protección contra la desinformación RESIST del Reino Unido

En 2018, el gobierno del Reino Unido, en consulta con la sociedad civil y los países socios, creó el marco RESIST, un enfoque paso a paso para contrarrestar la desinformación, que ayuda a enfrentarse a este desafío de forma sistemática y eficaz, garantizando al mismo tiempo la protección de los principios democráticos fundamentales como la libertad de expresión. RESIST es el acrónimo de reconocer la información errónea y la desinformación, alerta temprana, conocimiento de la situación, análisis de impacto, comunicación estratégica y eficacia del seguimiento.

Este marco se materializó en un manual público destinado a dar confianza a los comunicadores profesionales y a los ciudadanos a la hora de evaluar la veracidad de la información. Desde la publicación de RESIST en 2019, el gobierno del Reino Unido ha formado a más de quinientos comunicadores de por lo menos 20 países socios mediante una combinación de formaciones presenciales, sesiones remotas y aprendizaje digital.

Desde el marco original RESIST, los profesionales de la comunicación y los funcionarios públicos del Reino Unido y de todo el mundo han proporcionado información sobre cómo utilizan el manual y qué les gustaría ver en futuras versiones. Es por ello que, en 2021, el gobierno del Reino Unido publicó el Manual de protección contra la desinformación RESIST 2, una versión actualizada que refleja tanto las demandas cambiantes de la profesión de la comunicación como el entorno de información en evolución que explora nuevas técnicas y tácticas.

Fuente: Servicio de Comunicación del Gobierno del Reino Unido (2021[36]), RESIST 2 Counter Disinformation Toolkit, https://gcs.civilservice.gov.uk/publications/resist-2-counter-disinformation-toolkit/.

Los programas de desarrollo de capacidades también deben estar estrechamente vinculados a las últimas investigaciones disponibles. Por lo tanto, la asociación con organizaciones activas en el campo de la integridad de la información puede ayudar a garantizar la provisión de oportunidades de aprendizaje de alta calidad, innovadoras y rentables. Así, los funcionarios públicos de Italia, por ejemplo, se benefician de las formaciones basadas en la investigación del Observatorio Europeo de Medios Digitales, un centro de especialización independiente, que promueve el conocimiento científico sobre la desinformación en línea, fomenta el desarrollo de servicios de verificación de datos y apoya proyectos de alfabetización mediática (véase, Recuadro 4.19 – Puede consultar información adicional sobre la participación con socios no gubernamentales en el Capítulo III).

Recuadro 4.19. Formación del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre desinformación y comunicación estratégica – Italia

El Ministerio de Asuntos Exteriores italiano (MFA) proporciona formaciones sobre desinformación y comunicación estratégica como parte de sus esfuerzos de desarrollo de capacidades para diplomáticos, funcionarios públicos en Institutos Culturales Italianos y el personal militar que se va a desplegar en el extranjero. El MFA también apoyó la creación de un centro nacional italiano para combatir la desinformación: el Observatorio Italiano de Medios Digitales (IDMO), un proyecto financiado por la UE, que promueve el conocimiento científico sobre la desinformación en línea, fomenta el desarrollo de servicios de verificación de hechos y apoya los programas de alfabetización mediática. El IDMO trabaja con representantes de embajadas e interlocutores clave como la RAI, la Escuela de Periodismo LUISS y Newsguard, entre otros.

El Ministerio de Asuntos Exteriores italiano también elabora productos de comunicación y coordina campañas en las redes sociales para crear conciencia pública sobre la desinformación, como un episodio especial del podcast «Voci dalla Farnesina» (Voces de la Farnesina), que contó con la participación de periodistas,

académicos y diplomáticos para discutir las diferencias en la terminología entre la información errónea, la desinformación y la información maliciosa, y para alentar a los ciudadanos a pensar críticamente sobre la industria de la manipulación de la información en las plataformas digitales.

Fuente: Observatorio Italiano de Medios Digitales (n.d.[37]), "Uniti contro la disinformazione", https://www.idmo.it/.

Canadá también ha invertido en la formación de funcionarios públicos, centrada en cultivar la comprensión y la resistencia a la desinformación mediante la adaptación del manual RESIST 2 del Reino Unido al contexto canadiense (Recuadro 4.20).

Recuadro 4.20. Formación contra la desinformación de la Oficina del Consejo Privado – Canadá

Canadá ha abordado el fomento de la comprensión y la resiliencia frente a la desinformación en el contexto canadiense mediante la promoción de una ciudadanía informada y comprometida, incluidos sus funcionarios públicos. Con un presupuesto anual de 2 millones de dólares canadienses, la Unidad de Protección de la Democracia de la Oficina del Consejo Privado coordina, desarrolla y aplica medidas gubernamentales para combatir la desinformación. Esto incluye la Lucha contra la desinformación:Una guía para funcionarios públicos, que ofrece orientación sobre cómo sortear la amenaza de la desinformación y la desinformación sobre la base del manual RESIST del Reino Unido. La Escuela de Servicio Público de Canadá también combina la formación presencial a través de cursos híbridos, que abarcan temas como la investigación sobre los impulsores conductuales de la desinformación y la confianza en las instituciones, y el uso de plataformas de redes sociales para la comunicación pública.

Fuente: Gobierno de Canadá (2022[38]), "Backgrounder: Government of Canada to fund projects addressing the growing problem of online mis/disinformation", https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/news/2022/07/backgroundergovernment-of-canada-to-fund-projects-addressing-the-growing-problem-of-online-misdisinformation.html; Gobierno de Canadá (n.d.[39]), "Countering Disinformation: A Guidebook for Public Servants", https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/services/protecting-democratic-institutions/countering-disinformation-guidebook-public-servants.html; Gobierno de Canadá (2023[40]), "The Trust Series: Trust and Misinformation in Digital Information Ecosystems (TRN1-E11)", https://catalogue.csps-efpc.gc.ca/product?catalog=TRN1-E11&cm_locale=en; Gobierno de Canadá (2022[41]), "Navigating Social Media as a Public Servant (TRN125)", https://catalogue.csps-efpc.gc.ca/product?catalog=TRN125&cm_locale=en.

Las experiencias de los países en materia de desarrollo de capacidades sobre este tema apuntan a la importancia de desarrollar el conocimiento y las competencias de los funcionarios públicos para saber rastrear y contrarrestar la desinformación. Los ejemplos de iniciativas de desarrollo de capacidades apuntan al valor de diseñar programas accesibles y basados en hechos, que tengan en cuenta las sensibilidades culturales y lingüísticas, y que se impartan en diversos formatos, como fuera de línea y en línea, talleres, conjuntos de herramientas y manuales. La experiencia también apunta al valor de fomentar la movilidad personal entre agencias y oficinas para que aprovechen la experiencia entre proyectos y compañeros.

4.4. LOS GOBIERNOS DEBERÁN SEGUIR DESARROLLANDO UNA GOBERNANZA REGULATORIA ÁGIL PARA CONSTRUIR LA INTEGRIDAD DE LA INFORMACIÓN

La regulación es una herramienta esencial para que los gobiernos construyan la integridad de la información, respondan a las amenaza que plantea la desinformación y logren los objetivos sociales de reforzar la democracia en general. Sin embargo, aún quedan preguntas clave sobre qué estrategias seguir y cómo se debería abordar la regulación. Las consideraciones incluyen los procesos y las instituciones que se ponen en marcha para diseñar, aplicar y revisar la regulación (OECD, 2018[42]). Esto también se refleja en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobernanza Regulatoria Ágil (OECD, 2021[43]).

Más recientemente, la OCDE lanzó la iniciativa *Better Regulation in the Digital aGE (BRIDGE)*, con el objetivo de apoyar a los países en la implementación de una gobernanza regulatoria eficaz para las actividades digitales. Cuando se aborda desde la perspectiva de la «mejor regulación», se pone de manifiesto cómo la regulación tiene el poder de gestionar eficazmente los riesgos asociados a las tecnologías digitales, a la vez que promueve la innovación digital. Sin embargo, el ritmo al que se producen los cambios tecnológicos, los regímenes existentes que carecen de agilidad en el mundo digital, las nuevas actividades y modelos de negocio, y la naturaleza global de las actividades digitales están limitando la capacidad de los gobiernos para reforzar eficazmente la integridad de la información.

De cara al futuro, las consideraciones relacionadas con la política regulatoria deberán centrarse, según corresponda, en:

- Fomentar un enfoque de gobernanza regulatoria más ágil para la regulación en el espacio de la información
- Aclarar los enfoques de aplicación de la normativa relacionada con la integridad de la información.

4.4.1. Fomentar un enfoque de gobernanza regulatoria más ágil para la regulación en el espacio de la información

Especialmente en el espacio de la información, que cambia a gran velocidad, la política regulatoria debería diseñarse para ser ágil y responder a los desafíos que plantean la digitalización y las tecnologías emergentes. Mientras que la regulación tradicional suele diseñarse por tema, por sector o por tecnología, las tecnologías de la comunicación digitales y emergentes suelen erosionar, solapar o difuminar las delimitaciones habituales. Las tecnologías digitales y emergentes también desdibujan la distinción tradicional entre consumidores y productores (Amaral et al., 2020[44]).

Así pues, la noción tradicional de responsabilidad suele ser insuficiente a la hora de responder a la desinformación y la información errónea, dado que los riesgos para los afectados, las tecnologías utilizadas y el origen de dichos contenidos pueden encontrarse en jurisdicciones diferentes. La erosión de la delimitación habitual de los mercados socava la pertinencia de los mandatos y las competencias tradicionales de los reguladores. Además, las nuevas formas de comunicación y participación plantean desafíos a la aplicación de las normas existentes; los enfoques fragmentados entre las jurisdicciones impiden enfoques coherentes y coordinados a pesar de los efectos transfronterizos de muchas tecnologías de la información y la comunicación; y el desajuste entre el ritmo del desarrollo tecnológico y el ritmo de evolución de los marcos regulatorios (el «problema del ritmo») plantea nuevos y complejos problemas para los gobiernos y los reguladores (Amaral et al., 2020[44]).

Dados los desafíos regulatorios que plantea la complejidad del espacio de la información, será esencial emprender un cambio en los procesos de política regulatoria. Tal y como señala la Recomendación de la OCDE sobre gobernanza regulatoria ágil para aprovechar la innovación, «la mentalidad tradicional de "regular y olvidar" debería dar paso a los enfoques de "adaptar y aprender". Un enfoque más ágil de la formulación de políticas regulatorias contribuirá a garantizar que los gobiernos tengan la capacidad de comprender las innovaciones y su potencial impacto en las normativas vigentes y en los valores públicos en general (OECD, 2021[45]). En el espacio de la información, la agilidad regulatoria debería dirigirse a comprender los efectos previstos (y no deseados) de las normativas existentes, así como a aplicar las lecciones a las nuevas tecnologías, como la IA generativa.

En este sentido, será importante utilizar herramientas de gestión adecuadas para diseñar, aplicar y evaluar eficazmente las regulaciones. Por ejemplo, establecer mecanismos para la participación del público y de las partes interesadas en el proceso regulador desde una fase temprana y a lo largo de todo el ciclo de políticas podría contribuir a mejorar la transparencia, generar confianza y aprovechar diversas fuentes de experiencia. La realización de evaluaciones de impacto regulatorio (RIA) que evalúen todas las opciones de políticas relevantes, incluidas las alternativas no regulatorias, también es crucial, al igual que la implementación de procesos integrales de RIA y el esbozo de la evaluación posterior (véase Recuadro 4.21 para una descripción general del Informe de evaluación de impacto de la DSA). Finalmente, el monitoreo del impacto de las regulaciones de una manera sistemática y continua, la participación en una reevaluación oportuna y proporcionada y la incorporación de los requisitos de revisión en los marcos apropiados contribuirán al logro de una regulación ágil (OECD, 2021[45]).

Recuadro 4.21. Informe de evaluación de impacto del Reglamento de servicios digitales de la UE

El Informe de evaluación de impacto de la DSA señala que la regulación se fundamenta en la evaluación de la Directiva sobre comercio electrónico de 2000 y que pretende responder a tres problemas centrales, que impulsan la regulación, como son: la exposición de los ciudadanos a cada vez más riesgos en línea, especialmente en las plataformas en línea muy grandes; la supervisión de las plataformas en línea en gran medida descoordinada e ineficaz en la Unión Europea; y el riesgo de que las regulaciones a nivel nacional creen cada vez más barreras en el mercado interior y refuercen las ventajas competitivas de las plataformas muy grandes y de los servicios digitales establecidos.

El Informe de evaluación de impacto también señaló que los beneficios previstos de la DSA serían impulsar la competitividad, la innovación y la inversión en servicios digitales, al tiempo que se abordan los daños específicos. Además, la regulación tratará de promover la transparencia y la seguridad en línea, así como proteger los derechos fundamentales. Una mayor cooperación entre los Estados miembros y la gobernanza a nivel de la UE mejorará la aplicación, logrando así un sistema de supervisión actualizado para los servicios digitales. En particular, el Informe de evaluación de impacto también señala que la revisión debería realizarse en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor y que los informes periódicos serían parte del diseño del sistema de supervisión.

Fuente: Comisión Europea, Bruselas, 15.12.2020 SWD(2020) 349 final, Resumen del Informe de la Evaluación de Impacto que acompaña al documento: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE.

Dicho esto, abordar el rápido ritmo del progreso tecnológico exige acortar los plazos en todo el proceso de formulación de políticas y utilizar las herramientas de gestión regulatoria de una forma más dinámica. Para contribuir a promover una regulación más ágil y flexible, estos procesos políticos (participación pública, realización de evaluaciones de impacto regulatorio (EIR), seguimiento y evaluación *a posteriori*) no deben acometerse como una serie de requisitos discretos, que se llevan a cabo de forma sucesiva, sino más bien como herramientas complementarias integradas en el ciclo de políticas para informar sobre la adaptación adecuada de los enfoques regulatorios (o alternativos) (OECD, 2021[45])». Garantizar la flexibilidad y la proporcionalidad de la regulación debería estar respaldado por instituciones gubernamentales, que protejan los derechos de las partes interesadas y les proporcionen acceso a mecanismos de indemnización si se vulneran estos derechos (OECD, 2018[46]).

El ritmo y la amplitud del cambio también requieren un enfoque regulatorio más anticipatorio basado en la capacidad institucional y en mecanismos para comprender mejor cómo las tecnologías emergentes pueden afectar a las sociedades, los mercados y las acciones gubernamentales. Cabe destacar que este esfuerzo requerirá el establecimiento de asociaciones constructivas con socios no gubernamentales para facilitar una mayor comprensión -y respuestas más eficaces- a los desafíos que el desarrollo tecnológico plantea a la integridad de la información (OECD, 2022[47]). Los gobiernos también deberían aumentar la capacidad de los organismos de supervisión y de asesoría para prever e implementar una previsión estratégica que oriente el diseño, la implementación y el análisis de las normativas. La creación de capacidades exige dedicar los recursos adecuados a desarrollar las habilidades necesarias para realizar evaluaciones de impacto, construir una prospectiva estratégica y comprender los costes y los beneficios de la innovación y de las nuevas tecnologías (OECD, 2021[43]).

La experimentación, incluso en forma de «sandboxes» regulatorios, puede ayudar a que los marcos sean más adaptables mediante el aprendizaje y el ajuste continuos. También puede contribuir a reducir los niveles de incertidumbre en torno a la toma de decisiones, especialmente en situaciones, en las que no se puede obtener suficiente información fiable sobre los los posibles impactos o la eficacia de las opciones regulatorias mediante enfoques tradicionales, como la recopilación de información y las consultas. Del mismo

modo, puede servir para mejorar la base de evidencia, que puede ayudar a informar la revisión de la normativa existente o inspirar nuevas reglas.

Por último, para garantizar la eficacia, la coherencia y la vigencia de las políticas y marcos regulatorios, especialmente, en un mundo cada vez más interconectado, resulta fundamental la cooperación entre los gobiernos y los responsables políticos de distintas jurisdicciones. En este sentido, la cooperación internacional en materia regulatoria (IRC) es esencial para evitar la fragmentación y prevenir el arbitraje regulatorio, es decir, la práctica de aprovechar las diferencias entre sistemas para eludir normativas más exigentes (OECD, 2012[48]). Además, teniendo en cuenta las importantes necesidades de recursos para regular el espacio de la información, la IRC puede ayudar a los gobiernos y organismos reguladores a orientar y utilizar esos recursos de la forma más eficiente posible.

4.4.2. La aplicación y el cumplimiento de las medidas de regulación requieren objetivos y procesos claros

Las regulaciones en este espacio no pueden lograr sus objetivos establecidos, a menos que los actores cumplan y los requisitos se apliquen adecuadamente. Por ello, los países deberían considerar la implementación de diversas estrategias y mecanismos para garantizar el cumplimiento, incluida una combinación de acciones de seguimiento por parte de órganos de supervisión, seguimiento por parte de auditores externos, así como la previsión y aplicación de sanciones. La integración de estas consideraciones relacionadas con la aplicación en las propuestas legislativas y las evaluaciones relacionadas puede ayudar a proporcionar claridad y dirección.

Estas consideraciones incluyen los requisitos de datos e información para verificar el cumplimiento, así como iniciativas de cooperación institucional y transfronteriza integradas en el uso de herramientas de gestión regulatoria (OECD, 2021[45]). Por ejemplo, la Reglamento de servicios digitales (DSA) exige a las plataformas en línea muy grandes (VLOP) y a los motores de búsqueda en línea muy grandes (VLOBE) que «evalúen los riesgos sistémicos derivados del diseño, el funcionamiento y el uso de sus servicios, así como de los posibles usos indebidos por parte de los destinatarios del servicio, y adopten medidas correctoras adecuadas respetando los derechos fundamentales», y proporcionadas en sus medidas correctoras (DSA, Rec. 79 y Art. 34) (European Union, 2022[49]). Cabe destacar que el Reglamento de servicios digitales (DSA) también requiere que los VLOP y los VLOSE realicen una auditoría independiente de su cumplimiento de las obligaciones de la DSA, incluidos los códigos de conducta y los protocolos de crisis (European Union, 2022[49]). En el futuro, será necesario desarrollar líneas de base para las comparaciones, así como aclarar las distinciones entre los tipos de auditorías (como las evaluaciones de impacto de los algoritmos, las evaluaciones de impacto del sesgo y el etiquetado preciso de los sistemas algorítmicos) para garantizar la coherencia en todo el sector (Singh and Doty, 2021[50]). Los gobiernos podrían facilitar la comparabilidad de las auditorías y las actividades de mitigación de riesgos de las plataformas mediante el desarrollo de pruebas, normas y procesos específicos y cuantificables. (Forum on Information and Democracy, 2020[51]).

Más allá de las acciones y herramientas, los gobiernos también deben identificar qué instituciones se encargarán de aplicar las regulaciones. Dado el papel fundamental que desempeña la información en la democracia y las posibles repercusiones en la libertad de expresión, garantizar que los organismos reguladores sean independientes del gobierno y de aquellos a los que regulan podría generar una mayor confianza en la imparcialidad y justicia de las decisiones (OECD, 2012[48]). Además, la gama de estrategias regulatorias implicadas en el refuerzo de la integridad de la información en los sectores de los medios de comunicación y las comunicaciones pone de manifiesto la dificultad de identificar a los actores adecuados para aplicar las regulaciones. El creciente papel y el impacto de los contenidos digitales hacen que las autoridades, incluidas las de protección de datos y privacidad, competencia, medios de comunicación, protección del consumidor, telecomunicaciones, elecciones y otras, puedan desempeñar un papel en la aplicación de la normativa en este ámbito.

Por su parte, el Reglamento europeo de servicios digitales (DSA) permite flexibilidad a este respecto. Por un lado, debido a la «naturaleza transfronteriza de los servicios en cuestión y al alcance horizontal de las obligaciones (de la DSA)», la ley exige a los Estados miembros que designen un Coordinador de Servicios Digitales para que «actúe como único punto de contacto en todos los asuntos relacionados con la aplicación de este reglamento (European Union,

2022[49])». Sin embargo, el Reglamento europeo de servicios digitales (DSA) también señala que los Estados miembros pueden recurrir a más de una autoridad y, en particular, a una con conocimientos específicos o competencias ejecutivas (como los reguladores de las comunicaciones electrónicas, los reguladores de los medios de comunicación o las autoridades de protección del consumidor), para apoyar la aplicación de la legislación (European Union, 2022[49]).

4.5. CONSIDERACIONES Y EL CAMINO A SEGUIR

Los gobiernos han reconocido cada vez más la necesidad de establecer procesos y estructuras de gobernanza responsables, transparentes y ágiles, a medida que buscan desarrollar respuestas eficaces para las amenazas que supone la desinformación y reforzar la integridad de la información. La eficacia de las respuestas de gobernanza dentro de las democracias no solo se limita a contrarrestar la desinformación. En un sentido más amplio, la eficacia se refiere a unos ecosistemas de información libres, diversos y transparentes, que crean las condiciones necesarias para que los ciudadanos tomen decisiones bien fundamentadas y participen en un diálogo cívico constructivo, todo ello protegiendo los derechos humanos de todos. Estos esfuerzos serán más efectivos si se centran en la diversidad y la inclusión desde la base, abarcando aspectos tales como la dotación de personal, la planificación estratégica y las asociaciones. Esto permitirá incorporar a personas con las competencias y experiencias adecuadas para abordar algunos de los temas más acuciantes en materia de integridad de la información.

Para ello, los gobiernos deberán adaptar y mejorar su arquitectura institucional persiguiendo los siguientes objetivos, según corresponda:

- Desarrollar e implementar marcos estratégicos que respalden una visión coherente y un enfoque integral para reforzar la integridad de la información. Esta orientación puede articularse mediante estrategias nacionales centradas específicamente en la desinformación y en la integridad de la información, o bien incluida como parte de otros documentos oficiales, tales como las estrategias nacionales de defensa y de seguridad, digitalización, comunicaciones públicas, cultura y educación. Unos marcos estratégicos eficaces describen los objetivos, los plazos y el alcance de la acción, así como los aspectos operativos relativos al entorno institucional, los informes y los procesos de evaluación. Un análisis más detallado permitirá identificar tendencias y mejores prácticas para mejorar el papel de la orientación estratégica en este ámbito.
- Crear oficinas, unidades o mecanismos de coordinación claramente definidos para promover acciones de apoyo mutuo entre los organismos gubernamentales encargados de abordar las amenazas de la desinformación y reforzar la integridad de la información. Un enfoque interinstitucional bien coordinado podría ayudar a los países a establecer conexiones con las prioridades sectoriales, favorecer el intercambio rápido de información y evitar la duplicación de esfuerzos entre las autoridades institucionales. Los gobiernos también podrían considerar la creación de grupos de trabajo para proporcionar asesoramiento experto sobre políticas relacionadas con las dimensiones técnicas de la desinformación tales como las amenazas híbridas, la interferencia extranjera y la interferencia electoral. Un enfoque multinstitucional también ayudará a alinear las necesidades a corto plazo, como el suministro de información relacionada con crisis, elecciones o amenazas inmediatas, con objetivos a más largo plazo relacionados con la construcción de la integridad de la información y la resiliencia social. Priorizar la creación de mecanismos para garantizar una comunicación eficaz, así como el intercambio de información y la construcción de relaciones entre el personal dentro de las entidades y entre ellas. Favorecer una cultura basada en los hechos, que incorpore la medición y evaluación de cada etapa del proceso de desarrollo e implementación de las políticas.
- Describir el funcionamiento y los objetivos de las oficinas y unidades pertinentes en las disposiciones legales que definen el mandato y los parámetros dentro de los cuales operan. Estas disposiciones son importantes para establecer procedimientos de rendición de cuentas y de presentación de informes, así

como para ayudar a garantizar que las actividades gubernamentales no infrinjan los derechos ni las libertades fundamentales.

- Mejorar la cooperación internacional para fortalecer la respuesta democrática a los desafíos en el espacio de la información mediante asociaciones y alianzas, y conectando y habilitando las redes existentes en los diferentes sectores. El intercambio de inteligencia estratégica y de metodologías analíticas, así como las respuestas políticas y sus resultados podría ayudar a aprovechar las enseñanzas relevantes e identificar las mejores prácticas.
- Ofrecer oportunidades de desarrollo de capacidades a nivel local, nacional e internacional para los funcionarios públicos que se enfrentan a los retos correspondientes en su trabajo diario. El nivel de sofisticación de las campañas de desinformación requiere emprender una labor de formación y cualificación en todos los niveles de gobierno, para garantizar que los administradores públicos y los responsables políticos posean los conocimientos y las herramientas necesarios para reconocer, monitorear y contrarrestar la difusión de información falsa y engañosa sin constreñir la libertad de expresión. Promover la diversidad en las plantillas de personal y la cultura de la inclusión; estos principios no solo son valores democráticos fundamentales, sino también una piedra angular necesaria para disponer de unas medidas eficaces contra la desinformación y su impacto, gracias a la naturaleza multidisciplinaria del problema y de las soluciones.
- Implementar respuestas normativas ágiles a los desafíos que plantean las tecnologías de comunicación emergentes. Especialmente en el espacio de la información, caracterizado por unas novedosas formas de comunicación que difuminan las delimitaciones tradicionales entre los sectores regulados, la política normativa debería adaptarse y aprender a lo largo de todo el ciclo, incluida una mejor coordinación entre las autoridades para reducir las respuestas fragmentadas del gobierno. Los gobiernos deberán establecer mecanismos para la participación del público y de las partes interesadas en el proceso regulatorio; aplicar procesos exhaustivos de evaluación del impacto de la normativa (EIAN); realizar evaluaciones y seguimientos del impacto; así como, evaluar los mecanismos y autoridades de auditoría y aplicación adecuados;
- Aumentar la capacidad de los organismos de supervisión y de asesoría normativa para prever la evaluación del ecosistema de información e implementar una previsión estratégica que oriente el diseño, la implementación y el análisis de las normativas. La mejora de la capacidad y la flexibilidad de las entidades reguladoras también facilitará la experimentación, incluso en forma de «sandboxes» o espacios controlados de pruebas, de modo que los marcos resultantes sean más adaptables.
- Reforzar la cooperación internacional en materia de regulación para evitar la fragmentación y prevenir el arbitraje regulatorio. Dada la naturaleza intrínsecamente global de los flujos de información en línea, es esencial la cooperación entre los gobiernos y responsables políticos para garantizar la eficacia, la eficiencia, la coherencia y la vigencia de las políticas y marcos regulatorios.

4.6. NOTA METODOLÓGICA

El capítulo presenta un análisis basado en la evidencia del mecanismo de coordinación relevante y las prioridades estratégicas establecidas a nivel nacional para abordar la difusión de información falsa y engañosa. Este capítulo incluye datos de 24 países miembros de la OCDE obtenidos de la encuesta «Arquitectura institucional y prácticas de gobernanza para fortalecer la integridad de la información», diseñada por el equipo del Centro de Recursos DIS/MIS de la OCDE. Los países participantes son Alemania, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, República Eslovaca, España, Suecia, Suiza, Turquía y Estados Unidos. Las respuestas fueron proporcionadas por las autoridades gubernamentales entre abril y septiembre de 2023. Dado el rápido ritmo de los avances en el campo de la desinformación y la integridad de la información, es importante tener en cuenta que este capítulo refleja la situación existente en septiembre de 2023.

REFERENCIAS

Amaral, M. et al. (2020), *Principles on effective and innovation-friendly rulemaking in the Fourth Industrial Revolution – Background paper*. [44]

Butcher, P. (2019), "Disinformation and democracy: The home front in the information war", *EPC Discussion Paper*. [7]

European Union (2022), *Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)*, Publications Office of the European Union, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?ur. [49]

European Union External Action Service (2023), *1st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats*. [1]

Federal Ministry of the Interior and Community (2023), *Measures taken by the Federal Government to fight disinformation*, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/schwerpunkte/EN/disinformation/measures-taken-by-the-federal-government.html. [16]

Forum on Information & Democracy (n.d.), "International Partnership for Information & Democracy", https://informationdemocracy.org/international-partnership-on-information-democracy/ (accessed on 15 February 2024). [32]

Forum on Information and Democracy (2023), *Pluralism of news and information in curation and indexing algorithms*, https://informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2023/08/Report-on-Pluralism-Forum-on-ID.pdf. [31]

Forum on Information and Democracy (2020), *Working Group on Infodemics: Policy Framework*, https://informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2020/11/ForumID_Report-on-infodemics_101120.pdf. [51]

Government of Brazil (2023), *Institution of the Committee to Combat Disinformation on the National Program of Immunizations and Public Health Policies*, Presidency of the Presidency of the Republic, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11753.htm. [18]

Government of Canada (2023), "The Trust Series: Trust and Misinformation in Digital Information Ecosystems (TRN1-E11)", https://catalogue.csps-efpc.gc.ca/product?catalog=TRN1-E11&cm_locale=en. [40]

Government of Canada (2022), "Backgrounder: Government of Canada to fund projects addressing the growing problem of online mis/disinformation", https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/news/2022/07/backgroundergovernment-of-canada-to-fund-projects-addressing-the-growing-problem-of-online-misdisinformation.html. [38]

Government of Canada (2022), "Navigating Social Media as a Public Servant (TRN125)", https://catalogue.csps-efpc.gc.ca/product?catalog=TRN125&cm_locale=en. [41]

Government of Canada (n.d.), "Countering Disinformation: A Guidebook for Public Servants", https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/services/protecting-democratic-institutions/countering-disinformation-guidebook-public-servants.html (accessed on 15 February 2024). [39]

Government of Ireland (2023), *National Counter Disinformation Strategy Working Group*, https://www.gov.ie/en/publication/04f9e-national-counter-disinformation-strategy-working-group/#. [5]

Government of the Netherlands (2023), *Global Declaration on Information Integrity Online*, https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/documents/diplomatic-statements/2023/09/20/global-declaration-on-information-integrity-online. [28]

Government of the Netherlands (2023), *Global Declaration on Information Integrity Online*, Ministry of Foreign Affairs, https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/documents/diplomatic-statements/2023/09/20/global-declaration-on-information-integrity-online. [29]

Government of the Netherlands (2022), *Government-wide strategy for effectively tackling disinformation*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, https://www.government.nl/documents/parliamentary-documents/2022/12/23/government-wide-strategy-for-effectively-tackling-disinformation. [3]

Government of the Republic of Lithuania (2023), "Lithuania's new crisis management model presented at Baltic States Centres of Government Meeting", The Office of the Government of the Republic of Lithuania, https://lrv.lt/en/news/lithuanias-new-crisis-management-model-presented-at-baltic-states-centres-of-government-meeting/. [10]

Government of the Slovak Republic (2023), *The concept of strategic communication of the Slovak Republic*, https://www.vlada.gov.sk/share/uvsr/koncepcia_strategickej%20komunikacie_sr.pdf?csrt=934388656163986176. [4]

Hybrid CoE (n.d.), "What is Hybrid CoE?", The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, https://www.hybridcoe.fi/about-us/ (accessed on 19 October 2023). [24]

IDMO (n.d.), "Uniti contro la disinformazione", Italian Digital Media Observatory, https://www.idmo.it/ (accessed on 10 December 2023). [37]

Instytut Kościuszki (2022), *Report – Resilience to Disinformation*, Instytut Kościuszki, https://ik.org.pl/en/publikacje/4850/. [27]

Jahangir, R. (2023), *Disinformation Landscape in the Netherlands*, EU DisinfoLab, https://www.disinfo.eu/wp-content/uploads/2023/09/20230919_NL_DisinfoFS.pdf. [34]

Jeangène Vilmer, J. (2021), *Effective state practices against disinformation: Four country case studies*. [22]

Kleis Nielsen, R. (2021), *How to respond to disinformation while protecting free speech*. [6]

Latvijas Vēstnesis (2023), "Valsts informatīvās telpas drošības koordinācijas grupas nolikums", Ministru kabineta noteikumi Nr. 236, Rīgā 2023. gada 9. maijā (prot. Nr. 25 28. §), https://likumi.lv/ta/id/341811-valsts-informativas-telpas-drosibas-koordinacijas-grupas-nolikums. [8]

Lewandowsky, S. (2021), "Climate Change Disinformation and How to Combat It", *Annual Review of Public Health*, Vol. 42/1, pp. 1-21, https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-090419-102409. [20]

Ministry of Science, Technology, Knowledge and Innovation (n.d.), "Comisión Asesora contra la Desinformación", https://www.minciencia.gob.cl/areas/comision-contra-la-desinformacion/ (accessed on 15 February 2024). [17]

Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2022), *Handreiking omgaan met desinformatie*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, https://www.weerbaarbestuur.nl/sites/default/files/inline-files/BZK%20-%20Handreiking%20omgaan%20met%20desinformatie.pdf. [35]

NATO (2023), "Countering hybrid threats", North Atlantic Treaty Organization, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm. [23]

OECD (2023), *Public Communication Scan of the United Kingdom: Using Public Communication to Strengthen Democracy and Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/bc4a57b3-en. [15]

OECD (2022), *Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/76972a4a-en. [47]

OECD (2022), *Recommendation of the Council on International Regulatory Co-operation to Tackle Global Challenges*, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0475. [33]

OECD (2021), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/22f8031c-en. [14]

OECD (2021), *Practical Guidance on Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*, OECD. [43]

OECD (2021), "Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation", OECD/LEGAL/0464, OECD, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0464. [45]

OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en. [2]

OECD (2018), *Flexibility and Proportionality in Corporate Governance*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264307490-en. [46]

OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264303072-en. [42]

OECD (2012), "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0390, OECD, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0390. [48]

Pamment, J. (2020), *The EU's Role in Fighting Disinformation: Taking Back the Initiative*. [19]

SGDSN (2022), *Service de vigilance et protection contre les ingérences numériques étrangères "VIGINUM"*, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, https://www.sgdsn.gouv.fr/notre-organisation/composantes/service-de-vigilance-et-protection-contre-les-ingerences-numeriques. [11]

Singh, S. and L. Doty (2021), *Cracking Open the Black Box: Promoting Fairness, Accountability, and Transparency Around High-Risk AI*, Open Technology Institute, https://www.newamerica.org/oti/reports/cracking-open-the-black-box/. [50]

State Security Department of Lithuania (2022), "Threat Assessments", https://www.vsd.lt/en/threats/threats-national-security-lithuania/. [9]

Swedish Psychological Defence Agency (2023), *Swedish Psychological Defence Agency website*, Psychological Defence Agency, https://www.mpf.se/en/about-us/ (accessed on 31 August 2023). [12]

TTC (2023), *U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council*, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/31/u-s-eu-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council-2/. [30]

U.S. Department of State (2024), "The Framework to Counter Foreign State Information Manipulation", https://www.state.gov/the-framework-to-counter-foreign-state-information-manipulation/. [26]

U.S. Department of State (n.d.), "About Us – Global Engagement Center", https://www.state.gov/about-us-global-engagement-center-2/ (accessed on 31 August 2023). [13]

UK Government Communication Service (2021), *RESIST 2 Counter Disinformation Toolkit*, Government Communication Service, https://gcs.civilservice.gov.uk/publications/resist-2-counter-disinformation-toolkit/. [36]

UNDP (2021), *Information Asymmetries in the Digital Sexual and Reproductive Health Space*. [21]

UNESCO (2023), *Guidelines for Regulating Digital Platforms: Safeguarding freedom of expression and access to information through a multi-stakeholder approach*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387339. [25]

NOTAS

[1] En la encuesta se preguntaba a los encuestados: *«Para entender mejor sus prioridades en el futuro, indique las áreas en las que su gobierno tratará de mejorar en los próximos 1 a 2 años»*. Una de las prioridades sugeridas fue: Desarrollar, actualizar o aumentar la relevancia de las directrices y/o documentos estratégicos.

[2] En la encuesta se preguntó a los participantes: *¿Existe un marco estratégico nacional o un documento de orientación en vigor, en el que el gobierno identifique y describa las principales amenazas informativas, los posibles impactos y las opciones de respuesta?*

[3] Estrategia Nacional de Ciberseguridad IV https://hcpn.gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/brochure-livre/strategie-nationale-cybersecurite-4/National-Cybersecurity-Strategy-IV.pdf.

[4] En la encuesta se preguntó a los encuestados "*¿Existe un mecanismo intergubernamental (célula, oficina, unidad, etc.) para coordinar los esfuerzos del gobierno para identificar y/o responder a la desinformación?*".

[6] Para obtener información adicional, consulte: https://www.oecd.org/stories/dis-misinformation-hub/.

[7] Para obtener información adicional, consulte el trabajo del Observatorio de Políticas de Inteligencia Artificial de la OCDE (https://oecd.ai/en/) y de la Secretaría de la Alianza Global sobre Inteligencia Artificial (GPAI) de 29 miembros (https://gpai.ai/), creada en el seno de la OCDE.

[8] Para obtener información adicional, consulte el trabajo de la Red de Gobernanza del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (GovNet): https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/about-govnet.htm.

[9] Para obtener información adicional, consulte el Marco Voluntario de Informes de Transparencia: https://www.oecd.org/digital/vtrf/.

[10] Para obtener información adicional: https://euvsdisinfo.eu/about/.

[11] Para obtener información adicional, consulte: https://www.unesco.org/en/media-information-literacy.

[12] Para obtener información adicional, consulte: https://www.undp.org/policy-centre/oslo/information-integrity.

[13] Para obtener información adicional, consulte: https://summitfordemocracyresources.eu/about/about-the-summit-for-democracy/.

Hechos frente a falsedades

FORTALECIENDO LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DE LA INTEGRIDAD DE LA INFORMACIÓN

La desinformación tiene consecuencias de gran alcance en muchos ámbitos, desde la salud pública hasta la seguridad nacional de los países. Puede arrojar dudas sobre la veracidad de los hechos, poner en peligro la aplicación de políticas públicas y socavar la confianza de los ciudadanos en la integridad de las instituciones democráticas. Este informe explora cómo responder a estos retos y reforzar la democracia. Presenta una evaluación exhaustiva de las respuestas gubernamentales destinadas a respaldar espacios informativos plurales, basados en hechos y que fomenten una ciudadanía informada. Analiza las interacciones entre distintas dimensiones políticas que fortalecen la integridad del ámbito informativo, al mismo tiempo que aseguran una protección diligente de las libertades fundamentales y los derechos humanos. Igualmente, propone un triple marco de actuación en materia de políticas públicas: mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la pluralidad de las fuentes de información; fomentar la resiliencia social; y actualizar las medidas de gobernanza y las instituciones públicas para ayudar a fortalecer la integridad del espacio informativo.

OCDE
Iniciativa para fortalecer la democracia

IMPRESA ISBN 978-92-64-66214-8
PDF ISBN 978-92-64-67347-2

9 789264 662148